Regierungsbildung und Regierungskontrolle durch den Landtag.

Ein Beitrag zur Auslegung der württembergischen Verfassung

von

Dr. jur. Karl Haegele

Regierungsbildung und Regierungskontrolle durch den Landtag.

Ein Beitrag zur Auslegung der württembergischen Verfassung

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde
einer Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät Rechtswissenschaftlichen Abteilung
der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

Karl Haegele

Referendar in Stuttgart

Rottenburg a. Neckar
Druck der Rottenburger Zeitung G. m. b. H.
1930.

Gedruckt mit Genehmigung der rechtswissenschaftlichen Abteilung
der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Tübingen.
Referent: Prof. Dr. Carl Sartorius
15. Februar 1930

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen Eltern

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung: Abgrenzung und Methode der Untersuchung 8

1. Abschnitt. Der Landtag als Organ der Regierungsbildung. Das parlamentarische System in der württembergischen Verfassung.

§ 1. Wahl des Staatspräsidenten und Bildung des Staatsministeriums. Das Abberufungsrecht des Landtags 14

§ 2. Abberufungsbeschluß und Mißtrauensvotum 23

§ 3. Der Streit um die Auslegung des Satzes „Das Staatsministerium bedarf des Vertrauens des Landtags“ 30

2. Abschnitt. Die materiellen Funktionen des Landtags auf dem Gebiet der vollziehenden Gewalt unter dem Gesichtspunkt der Regierungskontrolle.

1. Kapitel. § 4. Zustimmung zu Staatsverträgen 54

2. Kapitel. Ueberwachung der Regierung in finanzieller Beziehung: Die Zuständigkeiten des Landtags auf dem Gebiete des Finanzwesens.

§ 5. Geschichtliche Vorbemerkung . 61

§ 6. Das Budgetrecht des Landtags . 67

§ 7. Fortsetzung: Die Frage des periodischen Steuerbewilligungsrechts des Landstags 76

§ 8. Die Verwaltung der Staats-

Seite

schuld; Erfordernis der Zustimmung des Landtags zu Anleihen und Bürgschaften des Staates . 86

§ 9. Zustimmung des Landtags zu Verfügungen über das Kammergut 91

3. Kapitel. § 10. Die rechtliche Kontrolle der Regierung: Ministerverantwortlichkeit und Anklage vor dem Staatsgerichtshof 95

4. Kapitel. Die politische oder Verwaltungskontrolle im engeren Sinn.

§ 11. Die Mittel zur Durchführung des Kontrollrechts . . . 101

§ 12. Die rechtliche Natur der Verwaltungskontrolle 110

Schluß: Die Grenzen der Rechtsmacht des Landtags . . 120

Literaturverzeichnis 123

Abkürzungen.

AdöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AdöR NF	Archiv des öffentlichen Rechts Neue Folge
Begründung	Begründung zum Entwurf der Verfassungsurkunde, Verhandlungen der verfassunggebenden Landesversammlung 1919/20 Beil. Bd. I S. 284—290.
Bericht	Bericht des Verfassungsausschusses der verfassunggebenden Landesversammlung zu dem Entwurf der Verfassungsurkunde, erstattet von dem Abg. Dr. v. Hieber, Verhandlungen 1919/20, Beil. Bd. I, Seite 217—268
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
GeschO	Geschäftsordnung für den württembergischen Landtag
JdöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JW	Juristische Wochenschrift
LT	Landtag
RegBl	Regierungsblatt für Württemberg
RGBl	Reichsgesetzblatt
RV	Die Reichsverfassung vom 11. August 1919
Verh., Verhandl.	Verhandlungen des württembergischen Landtags bezw. der verfassunggebenden Landesversammlung
VU	Die Verfassung Württembergs vom 25. September 1919
VU 1819	Die Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg vom 25. September 1819.

Einleitung.

Abgrenzung und Methode der Untersuchung.

I. „Gesetze zu geben, die Staatsleitung zu bestellen und die Ausführung der Gesetze zu überwachen" nennt die württembergische Verfassung in § 6 den Beruf des LT und versucht damit eine Zusammenfassung seiner Aufgaben zu geben. Diese Umschreibung des Berufs des LT in § 6 ist nicht vollständig. Noch an vielen anderen Stellen weist ihm die Verfassung Rechte zu oder sieht sie seine Beteiligung bei der Ausübung staatlicher Funktionen vor; sei es, daß sie ihm ein Zustimmungsrecht gibt oder für bestimmte Akte der Staatstätigkeit die Form des Gesetzes verlangt und dadurch die Zuständigkeit des LT begründet.

Aus diesem Kreis der Aufgaben und Rechte des LT[1]) sollen im folgenden seine Zuständigkeiten auf dem Gebiete der vollziehenden Gewalt, seine Stellung als Organ der Regierungsbildung und Regierungskontrolle untersucht werden.[2]) Es handelt sich dabei nur um einen Ausschnitt aus dem größeren Gebiet der staatsrechtlichen Stellung des LT überhaupt, da seine Rechtsstellung als Organ der Gesetzgebung außer Betracht bleibt, seine Zusammensetzung und Organisation, die Wahl und staatsrechtliche Stellung der Abgeordneten aber nur so weit gelegentlich in die Darstellung einbezogen wird, als diese Seite des LTrechts notwendige Voraussetzung der Untersuchung ist.

II. Die nach Ausscheidung des Rechtes zur Gesetzgebung und des Selbstorganisations- und -verwaltungsrechts des LT diesem zukommenden Funktionen beschränken sich nicht auf die Verwaltung im engeren Sinn. Auch auf dem Gebiete der Rechtspflege sind dem LT Rechte zugewiesen, in-

1) Eine Zusammenstellung und Gruppierung der Befugnisse des LT gibt Bazille § 6 Anm. 4.

2) „Regierung" ist hier im subjektiven Sinne zu verstehen, als oberstes Organ der Staatsleitung und Verwaltung, wie in § 6 VU.

dem er einmal bei der Bestellung des Staatsgerichtshofs beteiligt (VU § 57)[3]), sodann aber vor allem ihm das bedeutungsvolle Recht der allgemeinen Begnadigung und allgemeinen Niederschlagung von Strafverfahren (Amnestierecht[4]) vorbehalten ist (§ 33 Abs. 2 VU).

Bei der Verwaltung im engeren Sinn ist der LT teils mittelbar, teils unmittelbar beteiligt; unmittelbar dann, wenn er allein oder im Zusammenwirken mit anderen Staatsorganen materielle Verwaltungsakte setzt. Zu diesen materiellen Funktionen gehören als wichtigste die Feststellung des Staatshaushaltsplans (§ 48 VU), ferner die an verschiedenen Stellen der Verfassung niedergelegten Zustimmungsrechte des LT. Notwendig ist die Zustimmung des LT zur Aufnahme von Anleihen und Uebernahme von Bürgschaften zu Lasten des Staates (§ 54 VU), zu gewissen Veräußerungen und Belastungen des Kammerguts (§ 55 VU), zum Abschluß von Staatsverträgen (§ 32 VU) und endlich zu Aenderungen des Staatsgebiets (§ 2 Abs. 2 VU).[5]) — Eine mittelbare Teilnahme des LT zeigt sich in

3) Vgl. unten S. 100.

4) Auch für Einzelbegnadigungen ist die Zustimmung des LT notwendig bei Ministeranklagen vor dem Staatsgerichtshof; vgl. unten S. 100.

5) Die Zustimmung zu Aenderungen des württembergischen Staatsgebiets liegt außerhalb des Rahmens der Untersuchung, da zu solchen Aenderungen ausschließlich das Reich zuständig ist. Jedoch sieht die RV (Art. 18 und 78) grundsätzlich die Zustimmung des beteiligten Landes vor. Von welchen Landesorganen und in welchen Formen die Zustimmung der Länder zu den Gebietsveränderungen zu erteilen ist, sagt die RV nicht. Die württ. VU hat darüber die Bestimmung getroffen, daß die Zustimmung dem LT zusteht. Diese Zustimmung muß weder als verfassungsändernd Gesetz noch überhaupt in der Form des Gesetzes ergehen, vielmehr genügt dazu der mit einfacher Mehrheit gefaßte Beschluß. Der in der Praxis aufgetauchte Gesichtspunkt, daß Gebietsänderungen eine Anordnung der Staatsgewalt, die für das Volk verbindlich ist, darstellen und deshalb etwa der Gesetzesform bedürften (VU § 41), kann hier nicht durchdringen, da die Gebietsänderung ja von dem Reich vorgenommen wird. — Die Zustimmung des LT. ist nach Art. 78 Abs. 3 RV vor Beschluß des Reichsgesetzes einzuholen (Anschütz, RV Art. 78 Note 8); auch bei Grenzveränderungen

doppelter Weise: indem der LT zur Bestellung der Staatsleitung durch die Wahl des Staatspräsidenten berufen ist (VU § 27), fungiert er als Kreationsorgan und übt dadurch eine mittelbare Einwirkung aus. Sodann ist das Aufsichts- oder Kontrollrecht des LT über die Verwaltung (VU §§ 6, 8) in diesem Sinne vorwiegend von indirekter Bedeutung.

Neben den zur Durchführung des Kontrollrechts dem LT gegebenen rechtlichen und politischen Mitteln (Ministeranklage, Interpellationen, Resolutionen, Enqueterecht usw.) haben auch die genannten materiellen Funktionen des LT auf dem Gebiete der Exekutive unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungskontrolle ihre besondere Bedeutung. Dies gilt von dem Erfordernis der Zustimmung zu Akten des Staatsministeriums und des Staatspräsidenten, da dadurch das freie Ermessen jener Organe der Verwaltung beschränkt wird.[6]) Vor allem aber erweist sich die Aufstellung des Staatshaushaltplans durch den LT als das wirksamste Mittel der Kontrolle der Regierung.[7]) Unter diesen Gesichtspunkten erscheint es deshalb gerechtfertigt, wenn im folgenden die genannten materiellen Funktionen des LT im Zusammenhang mit den eigentlichen rechtlichen und politischen Kontrollmitteln untersucht werden, da auch sie in diesem Sinne Mittel zur Regierungskontrolle darstellen.

III. Der enge Zusammenhang der Aufgaben und Rechte

innerhalb des Reichs entspricht es dem Sinn des Art. 18 RV, daß sie vor Erlaß des ausführenden Reichsgesetzes eingeholt wird, da dieses bei Verweigerung der Zustimmung in der erschwerten Form des verfassungsändernden Gesetzes ergehen müßte. Wenn die Veränderung der Landesgrenze auch eine solche der Reichsgrenze darstellt, ist die Zustimmung des LT nicht nur Voraussetzung der innerstaatlichen, sondern auch der völkerrechtlichen Gültigkeit des sie regelnden Staatsvertrags. (Giese, RV Art. 78 Note 5; Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, S. 406; Nawiasky, Bayerisches Verfassungsrecht, S. 30).

6) Vgl. dazu Rothenbücher, Stellung des Ministeriums nach bayerischem Verfassungsrecht, S. 14.

7) Die Ueberwachung der Regierung durch den LT in finanzieller Beziehung stellt auch Nawiasky a. a. O. S. 130 ff. systematisch in den Kreis der Zuständigkeiten des LT auf dem Gebiete der vollziehenden Gewalt.

des LT mit der Rechtsstellung anderer Staatsorgane macht in weitem Umfang deren Berücksichtigung erforderlich. Neben dem Staatsministerium und dem Staatspräsidenten[8]) ist hier noch das Staatsvolk, die Gesamtheit der stimmberechtigten Staatsbürger, in seiner Eigenschaft als die Existenz des LT bedingendes Staatsorgan zu nennen. Die Berücksichtigung des Verhältnisses der verschiedenen Staatsorgane zu einander soll jedoch auf die Einzelbestimmungen der VU beschränkt werden: bewußt wird darauf verzichtet, hier Fragen des allgemeinen Staatsrechts, wie die nach dem höchsten Staatsorgan, zu erörtern.

Noch in einer anderen Richtung ist über die direkt den Landtag betreffenden Bestimmungen der Verfassungsurkunde hinauszugehen. Die bundesstaatliche Struktur des Deutschen Reiches bedingt es, daß der materielle Umfang der Zuständigkeiten des Landtags als Zuständigkeit des Landes Württemberg in der Reichsverfassung festgelegt wurde, weshalb bei der Frage nach diesem Umfang auf die Reichsverfassung zurückzugehen ist. Daneben zeigen die Verfassungen des Reichs und Württembergs, die Rechtsstellung des Reichstags und des Landtags, weitgehende Parallelen: soweit es sich dabei um unzweifelhaft allgemeine Erscheinungen des deutschen Staatsrechts überhaupt handelt, kann deshalb auf diese Gemeinsamkeiten eingegangen und aus der Gestaltung in der Reichsverfassung ein Rückschluß auf das Landesstaatsrecht gezogen werden. Andererseits wird die Gegenüberstellung der Verfassungen, zumal der deutschen Länder, Eigentümlichkeiten des württembergischen Rechts klarer in Erscheinung treten lassen.

IV. Die geltende Verfassung Württembergs trägt das Datum des 25. September 1919, desselben Tages wie ihre einhundert Jahre zuvor in Kraft getretene Vorgängerin. Bewußt hat die verfassunggebende Landesversammlung diesen Tag zur Verabschiedung der Verfassung nach der Revision, welche infolge Inkrafttretens der Reichsverfassung

8) Ueber diese beiden Organe vgl. die Tübinger jur. Dissertationen von Straub, Die staatsrechtliche Stellung des Staatsministeriums in Württemberg, 1927 und von Seifriz, Die staatsrechtliche Stellung des württ. Staatspräsidenten, 1926.

notwendig wurde, gewählt, um auch dadurch die Anknüpfung an die Vergangenheit zum Ausdruck zu bringen. In der Tat sind eine große Anzahl der Bestimmungen des geltenden Rechts nicht ohne das frühere verständlich. Diese Tatsache erfordert das Eingehen auf die württembergische Verfassungsgeschichte. Sie darf in ihren großen Zügen als bekannt vorausgesetzt werden. Deshalb wurde auf ihre Darstellung im ganzen verzichtet, so interessant eine eingehende Untersuchung unter dem Gesichtspunkt fortschreitender Steigerung der Rechte der Volksvertretung auch gewesen wäre. Nur im Zusammenhang der einzelnen Paragraphen ist auf geschichtliche Vorbilder jeweils kurz verwiesen. In größerem Umfang war dies erforderlich bei den Rechten des Landtags auf dem Gebiete des Finanzwesens, da hier die Verknüpfung des geltenden mit dem früheren Recht besonders deutlich ist oder doch zu sein scheint.

V. Noch in einem anderen Sinne ist die Untersuchung nicht auf den Inhalt der Verfassungsurkunde beschränkt: sie sucht ihn an Hand der Praxis zu beleuchten und nimmt deshalb in weitem Umfang auf das Verfassungsleben seit 1919 Bezug. Deshalb und wegen der über den konkreten Anlaß hinausgehenden Bedeutung ist die Untersuchung auch auf die in jüngster Zeit aufgetauchten Streitfragen über die Auslegung von Verfassungsbestimmungen, in welchen das parlamentarische System zum Ausdruck kommt, und welche die Oeffentlichkeit in mehr oder minder ausgedehntem Maße beschäftigten, erstreckt: so auf die Frage der Auslegung der Vertrauensklausel des § 27 Abs. 2 Satz 2, die infolge einer Klage der sozialdemokratischen Landtagsfraktion zur Zeit den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich beschäftigt,[9]) und auf die nur im Schoße des Landtags zur Erörterung gelangten Fragen nach dem Fortbestehen des periodischen Steuerbewilligungsrechts und der rechtlichen Natur des Kontrollrechts des Landtags i. e. S. (§§ 6, 8 VU).

VI. Ausgangspunkt der Untersuchung ist der ge-

9) In der Zwischenzeit zwischen Abschluß und Druck dieser Arbeit ist das Urteil des Staatsgerichtshof am 18. II. 30 ergangen, ohne die hier gewonnenen Ergebnisse irgendwie zu beeinflussen.

schriebene Text der Verfassung; sie ist eine staatsrechtliche in dem Sinne, daß sie juristisch — aus Gesichtspunkten des Rechts und der Rechtswissenschaft — ihre Ergebnisse zu gewinnen versucht. Dies erscheint geboten, da es sich vorwiegend um die Untersuchung einzelner Normen der Verfassung und nicht um die allgemeine Rechtsstellung des Landtags handelt. Daß diese Betrachtungsweise nicht die allein mögliche und zulässige ist und daß sie unter Gesichtspunkten politischer Dynamik Korrekturen erfahren kann, ist nicht zu leugnen. Allein die politische Betrachtungsweise muß streng getrennt von der rechtlichen vorgenommen werden, soll nicht jede Rechtsfrage tatsächlich als Machtfrage gelöst werden. Wo deshalb die politische Betrachtungsweise im folgenden neben die rechtliche tritt, ist dies stets ausdrücklich betont. Die scharfe Trennung allein kann die Richtigkeit einer staatsrechtlichen Untersuchung gewährleisten.

1. Abschnitt.

Der Landtag als Organ der Regierungsbildung. Das parlamentarische System in der württembergischen Verfassung.

§ 1. Wahl des Staatspräsidenten und Bildung des Staatsministeriums. Das Abberufungsrecht des Landtags.

I. Auch in Württemberg war mit dem Wegfall der monarchischen Staatsspitze der Verfassungsgeber vor die wichtige Frage gestellt worden, wie die Staatsleitung in dem nach den politischen Verhältnissen verfassungsrechtlich zu schaffenden Volksstaat bestellt werden sollte. Wie die erste Kundgebung der Provisorischen Regierung vom 9. November 1918 erkennen läßt, war anfänglich der Vorsitz zwei Mitgliedern gemeinsam übertragen worden; allein dieser dem Rätegedanken und seiner Abneigung gegen eine monokratische Spitzengestaltung entspringende Doppelvorsitz wurde wieder beseitigt durch das Gesetz über die vorläufige Ausübung der Staatsgewalt.[1]) Dessen § 3 bestimmte: „Die Geschäfte der Staatsleitung werden von der Staatsregierung geführt; sie besteht aus dem Staatspräsidenten und sieben Ministern. Der Staatspräsident wird von der Landesversammlung gewählt, er ernennt die Minister. Die Staatsregierung muß das Vertrauen der Landesversammlung besitzen und ist ihr für die Führung der Geschäfte verantwortlich." —

Lebhaft und bis zur endgültigen Verabschiedung der Verfassung war die Frage umstritten, ob ein selbständiger, vom Volk zu wählender Staatspräsident neben dem Ministerpräsidenten geschaffen werden oder ob man nur einen Ministerpräsidenten wählen und ihm bestimmte Rechte, die sonst einem Staatsoberhaupte zustehen, also gewissermaßen eine gehobene Stellung geben wollte. — Der Verfassungs-

1) Gesetz vom 6. März 1919 (RegBl 1919 S. 11).

entwurf sah den letzteren Weg vor,[2]) wofür vorwiegend politische Gesichtspunkte (Möglichkeit von Konflikten, Kostenfrage) maßgebend waren. Dem gegenüber wurde insbesondere von demokratischer Seite und aus den Kreisen der Rechten, nicht zuletzt aus rechtlichen Gesichtspunkten (Gegengewicht gegen die Allmacht des LT; Gedanke der Gewaltenteilung) die Schaffung eines vom Volke zu wählenden und vom Parlamente unabhängigen Staatspräsidenten gefordert. Allein bei der endgültigen Beschlußfassung über diesen Punkt gelangte der Regierungsentwurf zur Annahme, nachdem sich die übrigen Parteien gegen einen besonderen Staatspräsidenten ausgesprochen hatten. Auch die Verfassungsrevision vom September 1919 brachte darin keine Aenderung: ein Antrag Bazille, den Staatspräsidenten durch das Volk wählen zu lassen, wurde abgelehnt.[3]) — Die württembergische Verfassung kennt also überhaupt keinen besonderen Staatspräsidenten, denn die Frage, ob etwa neben dem Ministerpräsidenten noch ein ebenfalls vom Parlament zu wählender Staatspräsident (wie in Frankreich) stehen sollte, wurde von Anfang an abgelehnt.

II. Ist der vom LT zu wählende „Staatspräsident" verfassungsrechtlich gesehen also tatsächlich ein Ministerpräsident, so ist damit noch nicht die Frage entschieden, wie das Kabinett, an dessen Spitze er stehen soll, zustande kommt. Auch hiefür bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten: entweder das Parlament wählt außer dem Ministerpräsidenten auch noch die einzelnen Minister oder aber es überläßt deren Auswahl dem Ministerpräsidenten. Die VU hat bewußt den zweiten Weg gewählt, um auch dadurch die Stellung des Ministerpräsidenten zu heben und andererseits zu erleichtern, daß auch Nichtparlamentarier zu Ministern berufen werden.[4])

Die Vorschriften über die Bestellung der Staatsleitung finden sich nunmehr in den §§ 26, 27 VU: § 26.

2) Begründung S. 289 zu § 51; vgl. auch v. Blume, Die württembergische Verfassungsgesetzgebung des Jahres 1919, JöR Bd. 9 S. 175.

3) Verhandlungen 1919—20 Beil. Bd. 2 S. 675 (Beil. 211), Prot. Bd. 2 S. 1244.

4) Begründung S. 289 zu § 51.

„Die Staatsleitung wird durch den Landtag dem Staatsministerium übertragen. An seiner Spitze steht ein Ministerpräsident, der die Amtsbezeichnung „Staatspräsident" führt. — § 27. (1) Der Staatspräsident wird durch den Landtag gewählt. (2) Der Staatspräsident beruft und entläßt die übrigen Minister und bestellt unter ihnen seinen Vertreter. Das von ihm gebildete Staatsministerium bedarf des Vertrauens des Landtags. (3) Nach jeder Neuwahl des Landtags findet auch eine Neuwahl des Staatspräsidenten und eine Neubildung des Staatsministeriums statt."

Für die Wahl des Staatspräsidenten gelten folgende Vorschriften: Sie hat in der ersten Sitzung eines jeden neugewählten LT zu erfolgen, zu der dieser am 16. Tage nach seiner Wahl erstmals zusammentritt (WU § 15 Abs. 2; GeschO § 22 Abs. 1).[5]) Die Wahl des Staatspräsidenten geschieht schriftlich und geheim. Gewählt ist, wer die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten hat, wobei die Stimmzettel, die keinen Namen enthalten, nicht gezählt werden. Ergibt sich keine solche Mehrheit, so kommen die beiden Kandidaten mit den höchsten Stimmenzahlen in die engere Wahl; bei Stimmengleichheit entscheidet das Los, das der LTPräsident in der Sitzung zieht (GeschO § 22 Abs. 2 in Verbindung mit § 4 Abs. 2). Danach muß der Staatspräsident die unbedingte Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen;[6]) er bedarf jedoch nicht der (absoluten) Mehrheit der Stimmen sämtlicher dem LT angehörigen Abgeordneten, wird also mit einfacher Mehrheit gewählt.

III. Dem Staatspräsidenten steht nun nach § 27 Abs. 2 WU das Recht und die Pflicht zu, die übrigen Minister zu berufen. Er hat ein Initiativrecht; sodann kommt in diesem Rechte zum Ausdruck, daß gegen seinen Willen nie-

5) Diese Vorschrift hat hinsichtlich der Festlegung des Tages der Wahl nur instruktionelle Bedeutung; tatsächlich ist, da zunächst der Vorstand des LT gewählt und das Recht der Mitgliedschaft der einzelnen Abgeordneten festgestellt werden muß, der Staatspräsident immer erst in der zweiten oder dritten Sitzung eines neuen Landtags gewählt worden.

6) Ebenso Straub a. a. O. S. 13; unklar Seifriz, a. a. O. S. 16.

mand Minister werden kann; vor allen Dingen kann der LT dem Staatspräsidenten keinen Minister aufdrängen. Dem Ernennungsrecht entspricht umgekehrt das Recht, die Minister zu entlassen;[7]) auch hier ist die Bedeutung dieses Rechts nicht darin zu sehen, daß der Staatspräsident nach seinem Belieben einen Minister seiner Stellung entheben kann, sondern darin, daß gegen seinen Willen kein Minister dies bleiben, insbesondere daß wiederum der LT den Staatspräsidenten nicht zwingen kann, mit einem ihm nicht genehmen Minister zusammen zu arbeiten. Ohne daß sein eigener Rücktritt notwendig ist, kann also der Staatspräsident das Staatsministerium umbilden, nicht aber kann gegen seinen Willen eine Umbildung erfolgen, wenn er selbst im Amt bleiben soll. Da aber der LT jederzeit die Entlassung eines ihm nicht genehmen Ministers vom Staatspräsidenten verlangen kann, hat dieser keine Möglichkeit, gegen den Willen des LT einen Minister im Amte zu halten. Es ergibt sich also, daß der Staatspräsident, wenn auch nicht durch Rechtsvorschrift, so doch tatsächlich bei der Bildung des Staatsministeriums vom Willen des LT abhängig ist; meist wird sich die Ernennung der Minister deshalb auch im Einvernehmen mit dem LT vollziehen. Allein staatsrechtlich hat der Staatspräsident freie Hand!

IV. Durch die existentielle Abhängigkeit des Staatspräsidenten und des von ihm gebildeten Staatsministeriums vom Landtag hat die VU das parlamentarische System und damit die Regierungsform festgelegt, zu der schon am Ende der Monarchie ein tatsächlicher Schritt getan war und die in dem Gesetze über die vorläufige Staatsgewalt erstmals ihren rechtlichen Niederschlag gefunden hatte. Ueberdies aber ist diese Regierungsform den Ländern auch durch die Reichsverfassung vorgeschrieben, deren Art. 17 Abs. 1 Satz 3 bestimmt: „Die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung". Daß eine solche Normativbestimmung in der Reichsverfassung enthalten sein werde, war nach ihren Entwürfen vorauszusehen, weshalb ihr auch schon im württ. Verfassungsentwurf genügt worden war. Allerdings sollte nach der Preuß'schen Denkschrift

7) Dieses Recht erhielt der Staatspräsident erst durch die Verfassungsrevision vom September 1919.

zum Entwurf der künftigen Reichsverfassung[8]) den Ländern damit nicht vorgeschrieben werden, daß ihre Regierungen auf Verlangen des Parlaments zurücktreten müßten; vielmehr wurde ihnen nach dem Vorbild der Schweiz die Wahl der Regierung durch das Parlament auf kurze feste Amtsperioden empfohlen. Allein die württ. Verfassung machte von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch, sondern legte ausdrücklich das Abberufungsrecht des LT fest.[9])

V. Der Abberufungsbeschluß des LT kann sich entweder gegen das Staatsministerium als Ganzes richten; dem LT steht es aber auch frei, nur die Entlassung eines bestimmten Ministers zu verlangen, dann ist der Staatspräsident verpflichtet, ihn zu entlassen. Selbstverständlich hat auch das Staatsministerium und jeder einzelne Minister das Recht, freiwillig zurückzutreten; einer besonderen Genehmigung des Rücktritts durch den LT bedarf es in diesem Falle nicht. — Fraglich kann es scheinen, ob der Rücktritt oder die Abberufung des Staatspräsidenten auch gleichzeitig die Amtsdauer des ganzen Staatsministeriums beendigt?[10]) Es ist dabei wohl in doppelter Weise zu unterscheiden. Erklärt allein der Staatspräsident für seine Person freiwillig den

---

8) Entwurf der künftigen Reichsverfassung (Allgemeiner Teil) S. 20—22.

9) So auch alle andern Länder. — Es ist auch sehr zweifelhaft, ob die Ansicht von Preuß, der sich Anschütz RV Art. 17 Note 4 und Giese RV Art. 17 Note 5 angeschlossen haben, richtig ist: daß nämlich das schweiz. System der Normativvorschrift des Art. 17 Abs. 1 Satz 3 RV entspreche. Anderer Ansicht Köllreutter, Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen, S. 9; derj., Art. „Parlamentarische Regierung" im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft Bd. 4 S. 389; Jellinek, JW 1924 S. 763—64 und vor allem eingehend Wolfard, Die staatsrechtliche Stellung des Bremischen Senates, S. 53 ff. In der Schweiz hat allerdings der Bundesrat stets das Vertrauen der Bundesversammlung, allein nicht deshalb, weil er durch jene auf kurze Zeit gewählt wird, sondern weil gewohnheitsrechtlich seine völlige Unterwerfung unter den Willen der Bundesversammlung gegeben ist, diese ihm bindende Anweisung geben kann (vgl. Wolfard, a. a. O.).

10) Straub, a. a. O. S. 19 f., bejaht die Frage uneingeschränkt, v. Blume, VU § 28 Note 2 und Seifriz, a. a. O. S. 21, erwähnen nur den Fall der Abberufung.

Rücktritt oder wird er in seiner Eigenschaft als Einzelminister abberufen, ohne daß nach dem Willen des LT der Abberufungsbeschluß das gesamte Staatsministerium treffen soll, so bleiben die übrigen Minister solange im Amt, bis der LT einen neuen Staatspräsidenten gewählt und dieser die Minister berufen hat; fühlen sich die nicht getroffenen Minister aber mit dem zurückgetretenen Staatspräsidenten solidarisch, so bedarf es auch für ihre Person einer besonderen Rücktrittserklärung, ebenso wenn sie aus anderen Gründen dem LT ihr Amt aus Anlaß der Abberufung des Staatspräsidenten zur Verfügung stellen wollen.[11]) Soll dagegen mit dem Staatspräsidenten das gesamte Staatsministerium abberufen werden, so richtet sich in Wirklichkeit der Abberufungsbeschluß gegen das Staatsministerium (und wird in aller Regel auch formell gegen dieses gerichtet sein): in diesem Falle sind mit dem Staatspräsidenten auch die anderen Minister abberufen.

VI. Außer jedem Zweifel steht es, daß zu der Abberufung ein ausdrücklicher und förmlicher Beschluß erforderlich ist. Verwirft dagegen der LT eine Vorlage der Regierung oder kommt durch irgend welche anderen Anzeichen zum Ausdruck, daß er eine Handlung des Staatsministeriums oder eines Ministers nicht billigt, so wird dadurch für die Betroffenen keine Verpflichtung zum Rücktritt geschaffen.[12]) Ob dieses formelle Verfahren besonders glücklich gewählt ist, kann dahingestellt bleiben; in bedeutsamen Fällen wird das Staatsministerium oder ein Minister schon aus tatsächlichen Anzeichen der Nichtübereinstimmung mit dem LT die Folgerungen ziehen und zurücktreten.[13]) Da ausnahmslos das Erfordernis eines formellen Beschlusses

11) In Uebereinstimmung damit erklärten beim Rücktritt des Staatspräsidenten Hieber am 5. April 1924 auch die übrigen Minister besonders ihren Rücktritt; vgl. Verhandlungen 1920 bis 1924 Prot. Bd. 7 S. 5676.

12) Begründung S. 289 zu § 52; v. Blume, VU § 28 Note 1; Hatschek, Institutionen Bd. 3 S. 653; Rothenbücher, a. a. O. S. 53.

13) Dies geschah bekanntlich durch Staatspräsident Hieber, als im April 1924 der LT gegen seinen Willen das Inkrafttreten der Verordnungen über die Aufhebung des Landgerichts Hall und die Zusammenlegung von Oberämtern hinausschob; vgl. Verh. 1920—24 Prot. Bd. 7 S. 5674 und S. 5676.

aufgestellt ist, liegt selbst dann keine Abberufung vor, wenn das Staatsministerium oder ein Minister erklärt hat, zurücktreten zu wollen, wenn der LT eine bestimmte Vorlage ablehne.[14]) Auch dann liegt keine Rücktrittspflicht vor, wenn ein vom Landtag beschlossenes Gesetz durch Beschluß des Staatsministeriums dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wurde und dieses das Gesetz bestätigt hat.

Im Gegensatz zu manchen anderen Ländern hat die württ. Verfassung für den Abberufungsbeschluß nicht das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit aufgestellt;[15]) es gelten also die allgemeinen Vorschriften über Beschlußfähigkeit und Beschlußfassung, d. h. das Staatsministerium kann mit einfacher Stimmenmehrheit (VU § 19 Abs. 1), theoretisch also von einem Viertel des Hauses + einem Abgeordneten,[16]) abberufen werden.

VII. Ist ein einzelner Minister zurückgetreten oder auf Verlangen des LT vom Staatspräsidenten entlassen worden, so hat der letztere das Recht und die Pflicht, einen Nachfolger zu ernennen. Ein Stillstand der Geschäftsführung ist in diesem Falle nicht zu befürchten. Ist dagegen das gesamte Staatsministerium zurückgetreten oder abberufen worden, so könnte, wenn sich aus irgend welchen Gründen die Bildung einer neuen Regierung verzögert, ein Stillstand der Geschäfte eintreten. Um dies zu verhindern, schreibt § 29 VU vor, daß in einem solchen Falle das zurückgetretene oder abberufene Staatsministerium bis zur Bildung eines neuen die Geschäfte weiterzuführen hat. Einer solchen ausdrücklichen Vorschrift bedurfte es, da weder ein besonderer Staatspräsident, der sofort ein neues Ministerium ernennen oder das alte jeweils mit der Fortführung der Geschäfte betrauen könnte, noch ein anderes

---

14) Anderer Ansicht in dem Anm. 13 genannten Falle v. Blume, Verh. 1920—24 Prot. Bd. 7 S. 5675 und S. 5688; gegen ihn Bazille, das. S. 5675.

15) In Preußen ist die Zustimmung der Hälfte, in Bayern, Sachsen und Baden der Mehrheit der gesetzlichen Abgeordnetenzahl notwendig.

16) So Hoffmann, Die Stellung des Staatsoberhauptes zur Legislative und Exekutive im Deutschen Reich und seinen Ländern, AdöR NF 7 S. 286 Note 99.

Staatsorgan vorhanden ist, dem diese Aufgabe zufallen würde.[17])

Die VU. spricht schlechthin von der Weiterführung der Geschäfte, während in der Verfassung Preußens (Art. 59 Abs. 2) z. B. gesagt ist, daß „die laufenden Geschäfte" weiterzuführen sind. Dieser Gegensatz führt zu der Frage, was unter der Weiterführung der Geschäfte zu verstehen ist.[18]) Darauf eine allgemeingültige bestimmte Antwort zu geben, ist unmöglich; sie ist von dem Geschäftsministerium selbst jeweils zu geben, wenn sich ihm die Notwendigkeit eines Entschlusses aufdrängt; dabei hat es sich in erster Linie durch die Rücksicht auf das Staatswohl leiten lassen. Deshalb hat es nicht nur die laufenden Geschäfte zu Ende zu führen, sondern auch alle die Handlungen vorzunehmen, die notwendig sind, um das Funktionieren des staatlichen Mechanismus zu gewährleisten.[19]) Es ist also insbesondere berechtigt und verpflichtet, Gesetzesvorschläge zu machen, gegebenenfalls auch durch Notverordnungen die Geschäfte zu führen. Andererseits aber muß sich das Geschäftsministerium beschränken auf Geschäfte, d. h. auf die zur Erfüllung der Staatszwecke dem Staatsministerium von der VU zugewiesenen Aufgaben. Deshalb kann es von dem Recht, das ihm zur Erhaltung seiner Existenz gegeben ist, nämlich von der Initiative zur Auflösung des LT durch Volksabstimmung keinen Gebrauch machen.[20]) Hätte dem Staatsministerium dieses Recht gegeben werden sollen, so hätte dies in der VU ausdrücklich festgelegt werden müssen.[21]) Allein auch wenn man das Recht des Staats-

17) Bei der ersten Beratung der VU in der verfassunggebenden Landesversammlung wurde zu diesem Zweck die Beibehaltung des früheren ständischen Ausschusses angeregt; vgl. Verhandlungen 1919—20 Prot. 1 S. 176 und v. Blume, Verfassungsgesetzgebung, JöR Bd. 9 S. 177.

18) vgl. dazu Stier-Somlo, Geschäftsministerium, laufende Geschäfte, ständiger Ausschuß und Notverordnungen nach preußischem Verfassungsrecht, AöR NF 9 S. 211 ff.

19) Straub, a. a. O. S. 21.

20) Ebenso Straub, a. a. O. S. 22; anderer Ansicht insbesondere v. Blume, Begründung, S. 289 zu § 53, Bericht S. 258 zu § 50.

21) Wie dies z. B. in Hamburg, Oldenburg und Sachsen geschehen ist; vgl. Hoffmann, a. a. O. S. 292 ff.

ministeriums zur Auflösungsinitiative nach erfolgter Abberufung bejahen wollte, käme ihm nur theoretische Bedeutung zu, denn es handelt sich dabei in Wirklichkeit um ein Recht des Staatsministeriums, das ohne den Willen der LTMehrheit gar nicht zur Anwendung gebracht werden kann. Wollte nämlich das Staatsministerium beschließen, die Frage der Auflösung entgegen dem Willen der LT-Mehrheit der Volksabstimmung zu unterbreiten, so hätte es diese Mehrheit in der Hand, sofort ein neues Ministerium zu bilden, das jenen Beschluß zurücknimmt[22]): der Beschluß, das Auflösungsreferendum herbeizuführen, stellt nur die erste Etappe eines langwierigen Verfahrens dar und hat vor dessen Beendigung durch die Volksabstimmung dem LT gegenüber keine endgültige Wirkung. Nur wenn bis zum Tage der Volksabstimmung keine neue Regierung, die jenen Beschluß zurücknimmt, zustande kommen könnte, käme ihm Bedeutung zu; ein Fall, der nur bei völliger Verworrenheit der politischen Lage denkbar ist und tatsächlich bedeuten würde, daß der LT mit seiner Auflösung einverstanden ist. In einem Falle kann jedoch die Auflösungsinitiative des Staatsministeriums von Bedeutung sein: wenn nämlich zwar eine Mehrheit des LT die Auflösung will, aber sich nicht die zur Selbstauflösung durch verfassungsändernde Gesetz erforderliche Zweidrittelmehrheit dafür findet; dann schützt jene einfache Mehrheit die Regierung vor der Abberufung und es kann die Volksabstimmung durchgeführt werden. Ohne Einfluß ist auch der Wille des LT, wenn das Auflösungsreferendum durch Volksbegehren in Gang gebracht wurde, denn dieses Verfahren kann weder durch den LT selbst noch durch ein ihm gehorsames Ministerium unterbunden werden, da gegen dessen die Zulassung des Volksbegehrens ablehnenden Bescheid die Entscheidungs des Staatsgerichtshofs angerufen werden kann (VolksabstG Art. 3).[23]) Schließlich ist der Beschluß des Staatsministeriums auf Herbeiführung des Auflösungsreferendums noch dann unangreifbar, wenn er gefaßt wurde, nachdem bereits ein Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens durch ein Fünftel

22) Ebenso Hoffmann, a. a. O. S. 284 Note 94.

23) Gesetz über Volksbegehren und Volksabstimmung vom 9. August 1923 (RegBl. S. 345).

der Stimmberechtigten eingebracht war, um das an sich notwendige Zulassungs- und Eintragungsverfahren zu vermeiden (VolksabstG Art. 5 Abs. 2); sonst könnte das Staatsministerium durch Zurücknahme seines Beschlusses den beabsichtigten Erfolg des angeregten Volksbegehrens vereiteln.

§ 2. Abberufungsbeschluß und Mißtrauensvotum.

I. So einfach und folgerichtig die Bestimmungen der VU über die Bestellung und Abberufung des Staatsministeriums erscheinen, haben sie doch in der jüngsten politischen Vergangenheit zu einer Anzahl Streitfragen geführt, die auch in der Tages- und wissenschaftlichen Presse ihren Niederschlag fanden[1]) und schließlich zu einer Klage der sozialdemokratischen LTFraktion beim Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich auf Grund des Art. 19 RV führten[2]). Die Meinungsverschiedenheit betrifft in erster Linie die Auslegung des § 27 Abs. 2 Satz 2 VU: „Das von dem Staatspräsidenten gebildete Staatsministerium bedarf des Vertrauens des Landtags." Die übrigen Streitfragen, welche damit in engem Zusammenhang stehen, beziehen sich auf Bestimmungen vorwiegend formeller Natur. Da diesen Fragen über den besonderen Anlaß hinaus Bedeutung zukommt, erscheint es gerechtfertigt, sie genauer zu untersuchen. Zunächst sollen die formell-rechtlichen Streitfragen behandelt werden als notwendige Vorfragen der Untersuchung des § 27 Abs. 2 Satz 2 VU. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, den konkreten Tatbestand, an den sich die Auseinandersetzung knüpfte, darzulegen.

Bei den Abstimmungen am 8. Juni 1928 und am 19. April 1929 über die von der Opposition gegen das

1) Vgl. Reinhold Maier im Stuttgarter Neuen Tagblatt, Morgenausgabe vom 30. März 1929 und Abendausgabe vom 15. April 1929; Schiller im Schwäbischen Merkur, Morgenblatt vom 18. April 1929 und Hegelmaier in der Württembergischen Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung 1929 (Mai-Heft) S. 65 ff. Vgl. ferner dazu die Rede des Staatspräsidenten Bolz in der 37. Sitzung des LT vom 16. April 1929, Verhandlungen 1928 ff. Prot. S. 782 f, in der er an die beiden erstgenannten Zeitungsartikel anknüpfte.

2) Ein Abdruck der Klageschrift war dem Verfasser zugänglich.

Staatsministerium Bolz eingebrachten Mißtrauensanträge (formuliert: „Das Staatsministerium besitzt nicht das Vertrauen des Landtags") stimmten von den 80 Abgeordneten 36 mit Ja, 40 mit Nein und 4 mit Enthaltung. Bei den Mißtrauensanträgen gegen Kultminister Bazille, über die im Anschluß daran jeweils abgestimmt wurde, wurden das erste Mal (1928) abgegeben 40 Ja, 39 Nein und eine Enthaltung, das zweite Mal (1929): 40 Ja, 37 Nein und 3 Enthaltungen.[3]) Nach den Abstimmungsregeln des § 76 GeschO: „Stimmengleichheit verneint die Frage" und „Stimmenthaltung zählt als Nein", standen in den beiden letzteren Abstimmungsfällen jeweils 40 als Ja zu wertenden ebenso viele als Nein zu zählende Stimmen gegenüber und in sämtlichen Fällen waren die negativ gefaßten Anträge abgelehnt.

Aus diesen Abstimmungsergebnissen wurden die Folgerungen gezogen,[4]) daß das Staatsministerium, jedenfalls aber Kultminister Bazille, nicht das nach § 27 Abs. 2 Satz 2 VU erforderliche Vertrauen des LT besitze und deshalb im Widerspruch mit der Verfassung im Amte sei. Weiter wurde die Verfassungswidrigkeit der Abstimmungsregel „Stimmenthaltung zählt als Nein" behauptet[5]) und schließlich geltend gemacht, daß es der Opposition freistehe, ein positiv gefaßtes Vertrauensvotum einzubringen.[6])

II. Dem Wortlaut der VU folgend war bisher nur die Rede von dem Recht des LT, „das Staatsministerium abzuberufen oder die Entlassung einzelner Minister zu verlangen." Danach könnte es scheinen, als ob die VU nur dieses Abberufungsrecht als Mittel zur Entfernung eines nicht genehmen Ministeriums kenne und daß ihr die auf das gleiche Ziel gerichtete sonst gebräuchliche Erteilung eines Mißtrauensvotums mit der daran geknüpften Rücktrittspflicht des Betroffenen unbekannt sei. Daß dem nicht so ist, geht jedoch aus § 45 GeschO hervor, der Vertrauens- und

3) Verhandlungen 1928 ff. Prot. Bd, 1 S. 7 und 878.

4) So die Klage der sozialdemokratischen LT-Fraktion und Maier, a. a. O.; grundsätzlich auch Schiller a. a. O.

5) Dies in der Klage der soz.-dem. LT-Fraktion.

6) So Schiller und Maier gegen Staatspräsident Bolz und Hegelmaier, je a. a. O.

Mißtrauensanträge vorsieht, und ist auch keineswegs bestritten. Es fragt sich dann aber sofort, ob etwa ein Mißtrauensvotum des LT nur das Mittel zur Ausübung des Abberufungsrechts ist,[7]) oder ob einem förmlichen Abberufungsbeschluß darüber hinaus besondere Bedeutung zukommt. Letzteres nimmt z. B. Hatschek an,[8]) der sagt, die Abberufung sei gegenüber der Erteilung eines Mißtrauensvotums der weitere Begriff, denn sie umfasse auch die Fälle, wo ohne Entziehung des Vertrauens ein Minister wegen Ueberalterung, körperlicher oder geistiger Krankheit durch Landtagsbeschluß vom Amt entfernt werde. — Abgesehen davon, daß solche Fälle nicht häufig sein werden, ist gegen die Unterscheidung an sich nichts einzuwenden; rechtliche Bedeutung kommt ihr jedoch schon deshalb nicht zu, weil das Mißtrauensvotum des LT nicht unter Angabe von Gründen ausgesprochen zu werden braucht, sondern seine rechtliche Bedeutung ausschließlich durch die daran geknüpfte Rücktrittspflicht erhält.

Es kann also der Landtag nicht nur durch den Abberufungsbeschluß bezw. das Verlangen der Entlassung, sondern auch durch ein Mißtrauensvotum den Sturz des Staatsministeriums oder eines Ministers erreichen; dabei braucht wiederum nicht ein Beschluß „das Vertrauen zu entziehen" gefaßt zu werden, vielmehr können die Anträge dahin gehen zu beschließen: „das Staatsministerium besitzt nicht das Vertrauen des Landtags". Zwar sieht § 45 GeschO nur Anträge, „dem Staatsministerium das Vertrauen zu entziehen" vor; allein in der Praxis des LT sind regelmäßig Anträge in feststellender Formulierung eingebracht worden. Ebenso können Anträge in positiver Formulierung aus der Mitte des LT eingebracht werden (GeschO § 45). Sowohl die positiven Vertrauensanträge wie die Mißtrauensanträge bezwecken gleichermaßen eine

7) So richtig Bazille zu § 28 und v. Blume, Art. „Württemberg" im Politischen Handwörterbuch Bd. 2 S. 1004.

8) Institutionen Bd. 3 S. 657. — Auch eine Entscheidung des Oldenburgischen Staatsgerichtshofs, AdöR NF 9 S. 224 ff, mißt diesem Unterschied Bedeutung bei, a. a. O. S. 243. — Strupp, Zum neuen Landesverfassungsrecht, JW 1920 S. 732 Note 6, nimmt an, in Württemberg genüge zur Abberufung ein einfaches Mißtrauensvotum überhaupt nicht.

Feststellung, ob die Regierung das Vertrauen des LT besitzt und so ist als Entziehung des Vertrauens auch die Ablehnung eines Vertrauensvotums zu verstehen.[9]) Fraglich kann es allerdings erscheinen, ob auch das Staatsministerium von sich aus die Vertrauensfrage stellen kann? Dies deshalb zu verneinen, weil § 28 VU nur von der „Abberufung" des Staatsministeriums spricht, erscheint nicht gerechtfertigt.[10]) Damit, daß dem LT das Recht gegeben ist, das Staatsministerium abzuberufen, ist ebensowenig wie über die Form und den Inhalt des zu fassenden Beschlusses etwas darüber gesagt, von wem die Initiative zu dem notwendigen Antrage ausgehen kann. Denn nicht der Umstand, von welcher Seite die Initiative ausgeht, sondern das Ergebnis der Abstimmung als Feststellung des Willens des LT ist maßgebend dafür, ob das Staatsministerium das Vertrauen des LT besitzt oder nicht und letzterenfalls abberufen ist.

Ueber die formellen Erfordernisse der Vertrauens- und Mißtrauensanträge schreibt die VU nichts vor. Dagegen ist in der GeschO (§ 45) bestimmt, daß ein Antrag, dem Staatsministerium oder einem seiner Mitglieder das Vertrauen zu entziehen, von wenigstens fünf Abgeordneten unterzeichnet sein muß. Dadurch und durch die weitere Bestimmung, daß die Abstimmung erst vorgenommen werden darf, wenn der Antrag vervielfältigt und an die Mitglieder verteilt ist, soll bei der weittragenden Bedeutung eines solchen Antrags wenigstens eine gewisse formale Erschwerung geschaffen werden. — Für Anträge, die dem Staatsministerium das Vertrauen aussprechen oder sonst seine Haltung betreffen, bedarf es der Unterstützung einer Mehrzahl von Mitgliedern nicht, da — wie die Begründung zum Entwurf der Geschäftsordnung ausspricht — ein Vertrauensantrag kaum gestellt werde, wenn nicht die Gewißheit

9) So auch die Entscheidung des Oldenburgischen Staatsgerichtshofs a. a. O. S. 237, Wolfard, a. a. O. S. 66 und für Art. 54 RV Giese, RV Art. 54 Note 2; Hatschek, Staatsrecht Bd. 1 S. 674; anderer Ansicht Anschütz, RV Art. 54 Note 3.

10) Anderer Ansicht die Entscheidung des Staatsgerichtshofs für Oldenburg, dessen Verfassungsentwurf ursprünglich auch nur die Abberufung kannte, a. a. O. S. 243 f., und Wolfard, a. a. O. S. 67.

bestehe, daß er die Zustimmung eines großen Teiles des LT finden werde.[11])

III. Das Ergebnis, daß Vertrauensanträge sowohl vom Staatsministerium als auch aus der Mitte des LT gestellt werden können, ist in einer Richtung bestritten worden, indem die Zulässigkeit der Einbringung positiv gefaßter Vertrauensanträge durch die Opposition verneint wurde. Solchen Anträgen, denen die Opposition selber nicht zustimmen wolle, stehe die Vorschrift des § 43 Abs. 1 Satz 2 GeschO entgegen, der bestimmt: Die Anträge sollen mit den Worten beginnen: „Der Landtag wolle beschließen" und so gefaßt sein, wie sie nach dem Willen der Antragsteller zum Beschluß erhoben werden sollen. — Schon der Wortlaut, noch mehr aber der Zusammenhang mit den übrigen Bestimmungen des § 43 GeschO lassen erkennen, daß es sich hier nur um die formale Seite der Anträge handelt; in keiner Weise aber Vorschriften über den zulässigen materiellen Inhalt getroffen werden sollten. Auch der Einwand, daß die Opposition, welche einen positiven Vertrauensantrag einbringt, nicht wolle, daß dieser zum Beschluß erhoben werde, vermag nicht durchzudringen: nicht das Motiv, sondern das Ziel der Antragstellung ist maßgebend. Dieses aber ist die Feststellung, ob das Staatsministerium das Vertrauen des LT besitzt und diese Feststellung will die Opposition durch den von ihr eingebrachten Antrag getroffen wissen, auch wenn sie ihm selbst nicht zustimmt.[12])

IV. Von wesentlich größerer Tragweite als die bisher erörterten ist die Streitfrage um die Verfassungsmäßigkeit der Bestimmung des § 76 Abs. 3 GeschO. „Stimmenthaltung zählt als Nein."[13]) — In der Begründung der Klage

11) Verhandlungen 1924—28 Beil. Bd. 4 S. 359 zu § 45 a. E. — Da aber nie vorauszusehen ist, ob nicht ein Vertrauensantrag abgelehnt wird, ist der Verzicht auf die formalen Sicherungen in diesem Falle nicht unbedenklich.

12) Wie oben Schiller, a. a. O., Wolfard, a. a. O. S. 66.

13) Diese GeschO-Bestimmung, welche im Gegensatz zu der Praxis sämtlicher anderen deutschen Parlamente steht, ist aus früheren Geschäftsordnungen übernommen worden und war schon früher stark bekämpft. Vgl. die Begründungsberichte zu der GeschO von 1909 aus der Feder des Abg. Gröber, Verh. 1907—1909 Beil. Bd. 105 S. 559 ff., und zu derjeni-

der sozialdemokratischen Landtagsfraktion ist zu diesem Punkte u. a. ausgeführt, daß der § 76 Abs. 1 GeschO allerdings wie § 19 Abs. 1 Satz 2 VU auch ausspreche, daß der LT nach Stimmenmehrheit beschließe; er verändere aber diesen Grundsatz zum mindesten dadurch, daß er Stimmenthaltung mit Verneinung gleichsetze und ändere dadurch in unzulässiger Weise eine materielle Verfassungsbestimmung... Bei der Abstimmung über parlamentarische Anträge werde Ja oder Nein gesagt, werde angenommen oder abgelehnt; wer sich enthalte, der wolle keine Stellung nehmen, sage nicht Ja und nicht Nein.... Dadurch, daß nun die genannte Bestimmung eine gesetzliche Fiktion aufstelle, daß eine Enthaltung stets und immer einer Negation gleichzustellen sei, gebe sie für die Feststellung, ob für einen Beschluß eine Mehrheit vorliegt, materielle Rechtsvorschriften, welche in dem Verfassungsbegriff der Mehrheit, wie er in § 19 Abs. 1 Satz 2 der württ. Verfassung festgelegt sei, erweisbar nicht enthalten seien.... Gerade bei der Feststellung einer Mehrheit für oder gegen die Regierung werde weiterhin sinnfällig, daß eine mechanische Gleichstellung der Enthaltung mit Nein eine Verletzung des formellen und sachlichen Inhalts des Mehrheitsbegriffs in sich schließe.... In einer Enthaltung bei einer solchen Abstimmung liege kein modifiziertes Ja und kein modifiziertes Nein, sondern eine qualifizierte Nichtstellungnahme. —

So folgerichtig diese Ausführungen an sich auch sind, so vermögen sie doch die Verfassungswidrigkeit des § 76 Abs. 3 GeschO nicht zu beweisen, da die Prämisse „wer sich der Stimme enthält, will keine Stellung nehmen" nicht unanfechtbar ist. Gewiß sagt, wer Stimmenthaltung übt, ausdrücklich nicht Ja und nicht Nein, aber da er sich der Zurechnung seiner Enthaltung zu den Neinstimmen bewußt ist, kann nicht davon gesprochen werden, daß sein wahrer Wille verfälscht werde. Will ein Abgeordneter wirklich keine Stellung nehmen, nicht Ja und nicht Nein sagen, also bei der Berechnung der Mehrheit nicht mitgezählt werden, so kann er diesen Erfolg durch „Verweigerung der

---

gen von 1926, erstattet vom Abg. Keil, Verh. 1924—28 Beil. Bd. 4 S. 366 ff.

Abstimmung" herbeiführen (GeschO § 76 Abs. 4).[14]) Damit hat allerdings das Votum „Stimmenthaltung" seinen Sinn verloren, es ist zu einem „verschämten Nein" geworden.[15]) Weil so in Württemberg die Verweigerung der Abstimmung materiell an die Stelle der Stimmenthaltung getreten ist, vermag auch der richtige Hinweis der Klagbegründung auf die durchweg abweichende Bewertung der letzteren in den Geschäftsordnungen des Reichs (§ 100) und der anderen Länder nichts zu bedeuten.

Ein Bedenken ist jedoch gegen die Auslegungsregel des § 76 Abs. 3 geltend zu machen, daß sie nämlich den Entscheidungswert eines und desselben Votums „Enthaltung" von der technischen Voraussetzung der Formulierung des Antrags, über den abgestimmt werden soll, abhängig macht. Wären die Mißtrauensanträge gegen das Staatsministerium und Kultminister Bazille nicht als solche, sondern — wie dies zulässig ist — als positive Vertrauensanträge gefaßt worden und bei der Abstimmung die Voten dieselben geblieben, so hätte eine zum Rücktritt zwingende Ablehnung des Vertrauensvotums vorgelegen und dies nur deshalb, weil eine andere Formulierung zur Feststellung derselben Tatsache gewählt wurde.[16]) Dadurch wird die Mehrheit nicht als eine materielle, sondern nur als eine technisch-formelle erfaßt.

Die Bestimmung des § 76 Abs. 3 ist — wie auch die Klageschrift zutreffend andeutet — nur noch aus ihrer Entstehungsgeschichte verständlich. Sie läßt sich durch sämtliche Geschäftsordnungen der früheren zweiten Kammer des Landtags von 1909, 1875, 1851, 1849 bis zurück zur ersten von 1821 verfolgen.[17]) Diese erste GeschO von 1821 beruhte

14) So wird denn auch in der Praxis des Plenums und der Ausschüsse seit Inkrafttreten der GeschO von 1926 verfahren.

15) Vgl. die im Keil'schen Begründungsbericht zur GeschO von 1926 (a. a. O. S. 367) wiedergegebenen Gründe der Befürworter für die Beibehaltung des § 76 Abs. 3.

16) Bei den Anträgen gegen das Staatsministerium wäre, da im Effekt Stimmengleichheit herrschte, nach § 76 Abs. 2 GeschO (Stimmengleichheit verneint die Frage) das positive Votum abgelehnt gewesen.

17) Vgl. den Gröber'schen Bericht a. a. O. S. 392, 562 f., 606 f., 662 f.

allem Anscheine nach aber schon auf einem Kompromiß zwischen dem Regierungsentwurf einer ständischen GeschO und dem Kommissionsentwurf vom Jahre 1820.[18]) Der erstere hatte gelautet: „Die Abstimmung geschieht durch einfache Bejahung oder Verneinung, ohne bedingende, erläuternde oder motivierende Zusätze. Keinem anwesenden Mitglied ist seine Stimme zu suspendieren oder eine bereits abgelegte Stimme zurückzunehmen gestattet". Diese Pflicht zum unbedingten (bejahenden oder verneinenden) Votum findet sich zwar in dem genannten Kommissionsentwurf nicht; dagegen enthält er erstmals die Bestimmung: „Wer die Abstimmung verweigert oder aussetzt, oder wer nicht unbedingt mit Ja oder Nein abstimmt, wird als gegen den Antrag stimmend gezählt", eine Bestimmung, die, wenn auch nicht die Pflicht zur unbedingten Stellungnahme, so doch den Effekt einer solchen herbeiführte. Die Gründe dieses bis auf den heutigen Tag nachwirkenden Kompromisses werden ohne weiteres klar, wenn man sich an den zeitlich vorausgegangenen Verfassungskampf erinnert: im Prinzip (Freiheit der Abstimmung) hatten die Stände zwar nicht nachgegeben, sachlich aber hatte die Regierung den Sieg davongetragen. — Nachdem die GeschO von 1926 den Zwang zum positiven Votum durch Zulassung der „Verweigerung der Abstimmung" durchbrochen hat, ist die Beibehaltung der Abstimmungsregel „Stimmenthaltung zählt als Nein" aber widersinnig geworden und im Hinblick auf die Möglichkeit positiver und negativer Antragsformulierung bei Anträgen zur Feststellung des Vorliegens oder Nichtvorliegens des Vertrauens gefährlich.

§ 3. Der Streit um die Auslegung des Satzes „Das Staatsministerium bedarf des Vertrauens des Landtags".

I. Es entsprang wohlerwogener Absicht, wenn bisher die Bestimmung des § 27 Abs. 2 Satz 2 VU, daß das Staatsministerium des Vertrauens des Landtags bedarf,

18) GeschO 1821 § 52, Regierungsentwurf § 40, Kommissionsentwurf § 56; bei Gröber a. a. O. S. 606—07, vgl. dazu S. 560.

nicht in die Untersuchung einbezogen wurde. Die Frage ihrer Auslegung hat, wie eingangs des vorhergehenden Paragraphen — im Zusammenhang mit den dort mitgeteilten Ergebnissen der Abstimmung über die Mißtrauensanträge gegen das Staatsministerium und Kultminister Dr. Bazille am 8. Juni 1928 und 19. April 1929 — erwähnt wurde, zu einer lebhaft erörterten Kontroverse[1]) geführt. In kurzen Worten läßt sich die Streitfrage dahin fassen, ob der genannten Bestimmung über das Vertrauenserfordernis selbständige Bedeutung zukomme gegenüber dem § 28 VU, der das Abberufungsrecht des LT normiert?

Die beiden in Frage kommenden Paragraphen der VU lauten in ihrem vollen Wortlaut:

§ 27. (1) Der Staatspräsident wird durch den Landtag gewählt.

(2) Der Staatspräsident beruft und entläßt die übrigen Minister und bestellt unter ihnen seinen Vertreter. Das von ihm gebildete Staatsministerium bedarf des Vertrauens des Landtags.

(3) Nach jeder Neuwahl des Landtags findet auch eine Neuwahl des Staatspräsidenten und eine Neubildung des Staatsministeriums statt.

§ 28. Der Landtag ist berechtigt, das Staatsministerium abzuberufen oder die Entlassung einzelner Minister zu verlangen.

II. Das Staatsministerium und die Regierungsparteien sowie Hegelmaier vertraten die Ansicht, daß dem § 27 Abs. 2 Satz 2 VU eine selbständige Bedeutung nicht zukomme, sondern daß er in unlösbarem Zusammenhang mit § 28 VU stehe und diese Bestimmungen zusammen denselben Bedeutungsinhalt wie Art. 54 RV[2]) haben, weshalb die dem letzteren gewordene Auslegung entsprechend auf die

1) Vgl. die Belegstellen o. S. 23 Note 1.

2) Art. 54 RV lautet: Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht.

Bestimmungen der württ. VU zu übertragen sei. Daher sei wie im Reich das Vertrauen des LT in die Amtsführung der Regierung solange vorauszusetzen, bis ein vom LT angenommenes Mißtrauensvotum die Regierung oder einen Minister zum Rücktritt veranlasse. Dies wurde von der Opposition und in den Aufsätzen von Maier und Schiller, sowie in der Klageschrift der soz.-dem. LT-Fraktion bestritten.

Die letztere führt dazu u. a. aus: „Aus dem Wortlaut des § 27 ergibt sich sinnfällig, daß nach württembergischem Verfassungsrecht „das von ihm (dem Staatspräsidenten) gebildete Staatsministerium des Vertrauens des Landtags" bedarf. Irgend welche weitere Verfassungsvorschriften bezüglich des parlamentarischen Prinzips bestehen bezüglich der Bildung der Regierung nach württ. Recht nicht. Die verfassungsrechtliche Regelung der parlamentarischen Regierungsweise in seiner württ. Ausprägung ist positiv gefaßt: Nachdem das Staatsministerium vom Staatspräsidenten gebildet ist, muß das Staatsministerium das Vertrauen des Landtags in positiver Form haben ..... Der Unterschied zwischen den Vorschriften, welche die Reichsverfassung für die Ausgestaltung des parlamentarischen Systems für die Reichsregierung aufstellt, und den einschlägigen Vorschriften der württ. Verfassung fällt bei einer Gegenüberstellung des Inhalts des Art. 54 der Reichsverfassung und des § 27 der Landesverfassung in die Augen. Der Art. 54 der Reichsverfassung will offensichtlich die Vertrauensfrage negativ regeln; er schränkt die Rechte des Reichstages durch die Fassung des zweiten Satzes: Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht — bewußt ein. Er stellt einerseits zugunsten der Reichsregierung eine Rechtsvermutung für das Bestehen des Vertrauens bis zur Entziehung des Vertrauens auf und schreibt andererseits für die Feststellung des Nichtvorhandenseins des Vertrauens die Erfüllung eines Formerfordernisses, nämlich einen ausdrücklichen Beschluß, vor. Von all dem sieht das württ. Verfassungsrecht ab; es begnügt sich, zu verlangen, daß das Staatsministerium nach seiner Bildung das Vertrauen des Landtags besitzen müsse ... Das württ.

Recht verlangt nun aber nicht, daß dem neugebildeten Staatsministerium nach seiner Bestellung durch einen Beschluß, etwa durch ein formelles Vertrauensvotum, das Vertrauen des Landtags bezeugt werden müsse; das Vertrauen muß allerdings positiv vorliegen, aber es genügt, wenn es materiell besteht. Es kann sich das Vorliegen des Vertrauens der Volksvertretung aus den ganzen Umständen ergeben, insbesondere daraus, daß eine feste, klar erkennbare absolute Mehrheit des Landtags hinter der Regierung steht, was ja im Normalfall schon bei der Wahl des Staatspräsidenten zutage treten wird. Es kann aber insbesondere das Nichtvorliegen des Vertrauens sich ebenfalls aus den Umständen ergeben, und es ist in diesem Sinn sehr wohl zulässig, für die gegenwärtige Regierung aus den Abstimmungen am 8. Juni 1928 und 19. April 1929 den Schluß zu ziehen, daß die Regierung materiell das Vertrauen des Landtags vom ersten Augenblick ihres Bestehens an nicht hatte. Das Vertrauen der Volksvertretung besitzen, heißt doch nichts anderes, als eine absolute Mehrheit der Abgeordneten hinter sich haben, welche willens sind, die Regierung zu unterstützen, und welche diesen Willen offen oder durch konkludente Handlungen bekunden .... Keineswegs kann der § 28 der württ. Verfassung an der oben dargelegten Rechtslage irgend etwas ändern. Mit § 28 will offenkundig nicht dasselbe gesagt werden wie in dem Art. 54 Satz 2 der Reichsverfassung. Dieser letztere Satz knüpft unmittelbar an das im Satz 1 des Art. 54 enthaltene Vertrauenserfordernis an und will den Vordersatz einengen. § 28 hat mit der verfassungsmäßigen Regelung des parlamentarischen Prinzips bei der Bildung der Regierung lediglich gar nichts zu tun. Schon aus seiner Einfügung als besonderer Paragraph ergibt sich, daß man ihm eine durchaus selbständige Bedeutung geben wollte. Er kommt zum Zug bei der Abberufung einer Regierung, welche in einem vorhergegangenen Zeitpunkt unter Beobachtung der Erfordernisse des § 27 verfassungsmäßig ins Leben getreten war .... Daß der § 28 keine Ergänzung des § 27 Abs. 2 Satz 2 sein will, ergibt sich im übrigen nicht allein aus der Tatsache, daß die Rechtsgedanken im Gegensatz zur Fassung des Art. 54 der Reichsverfassung in zwei Paragraphen ausgesprochen sind, sondern daß der Zusam-

menhang zwischen § 27 Abs. 2 und Art. (richtig: §!) 28 durch den dritten Absatz des § 27 völlig unterbrochen ist."

Schiller, der im übrigen auch kein ausdrückliches Vertrauensvotum verlangt, sagt: „Der Wortlaut verbietet eine Auslegung dahin, daß § 27 nur die materiellrechtliche Voraussetzung aufstellen will, während erst § 28 bestimmt, wie diese Voraussetzung formell festgestellt werden kann. In den Ausdrücken Abberufung und Entlassung liegt der Gedanke, daß das Staatsministerium oder der einzelne Minister vor diesem Beschluß nicht bloß formell-rechtlich, sondern auch in Uebereinstimmung mit der materiellrechtlichen Voraussetzung des § 27 eine gewisse Zeit lang sein Amt geführt hat. In § 27 heißt es nicht bloß kurz, daß das Staatsministerium des Vertrauens des Landtags bedarf, sondern es ist noch hinzugefügt, daß das vom Staatspräsidenten gebildete Staatsministerium diese Voraussetzung erfüllen muß. Es ist hier also ganz speziell an den Zeitpunkt der Bildung des Staatsministeriums gedacht. In d i e s e m Zeitpunkt muß irgendwie das Vertrauen des Landtags feststehen".

III. Fragt man zunächst, welchen Standpunkt die Literatur einnimmt, so ist festzustellen, daß die Erläuterungen und Darstellungen der württ. Verfassung auf dem Standpunkt stehen, daß dem § 27 VU eine besondere Bedeutung zukomme. So sagt v. Blume: „Aber das von ihm (sc. dem Staatspräsidenten) gebildete Ministerium bedarf des Vertrauens des Landtags, das bei jeder Neubildung des Ministeriums durch einen Landtagsbeschluß auszusprechen ist".[3]) Auch Bazille scheint zunächst[4]) diese Ansicht geteilt zu haben, wie aus dem im Zusammenhang mit seiner Darstellung der Regierungsbildung stehenden Satz: „Das nachher ausgesprochene Vertrauen des Landtags ist nur noch leere Form" zu entnehmen ist; allerdings sagt er neuerdings,[5]) daß die Vorschrift des § 27 Abs. 2 Satz 2 VU nicht verlange, daß ein Vertrauensvotum eingebracht werde.

3) v. Blume, Verfassungsgesetzgebung, JöR 9 S. 177; inhaltlich übereinstimmend damit Vers., VU § 27 Note 1.

4) Bazille, 4. Aufl. S. 52.

5) Bazille, 5. Aufl. S. 62.

Von Schriftstellern, welche den § 27 in anderem Zusammenhang behandeln, sagt Meuschel:[6]) „Die Wahl des Staatspräsidenten durch den Landtag, die Berufung der Minister durch ihn, das Vertrauen, das der Landtag dem neuen Ministerium ausspricht, sind nach den vorhergegangenen Besprechungen unter den Parteien lediglich Formsache." Sie geht dabei wie Bazille davon aus, daß der Staatspräsident von einer Mehrheit des LT gewählt wurde und die Ministerposten im Einvernehmen mit dieser Mehrheit besetzte. Gegen Meuschel wandte sich gerade im Hinblick auf den vorstehend zitierten Satz Wolfard[7]), der ihr entgegenhält, „hier liege doch schon in der Wahl selbst die Vertrauenskundgabe". — Meißner[8]) endlich sagt: „Der Staatspräsident wird vom Landtag gewählt und beruft die übrigen Minister, ohne daß diese ausdrücklich vom Landtag bestätigt zu werden brauchen".

Bei all den angeführten Schriftstellern, soweit sie die aufgeworfene Frage bejahen, handelt es sich aber immer um ein ausdrückliches Vertrauensvotum, das ja bei der neuerlichen Kontroverse gar keine Rolle mehr zu spielen scheint. Allerdings könnte man daraus folgern, daß die Genannten durch das Verlangen eines positiven Beschlusses schon implicite zum Ausdruck gebracht haben, daß sie dem § 27 Abs. 2 Satz 2 eine besondere Bedeutung gegenüber § 28 beimessen, da der Ausspruch des Vertrauens immer ein Mehr gegenüber dem bloßen Vorhandensein des Vertrauens darstelle.

IV. Vor der eigenen Stellungnahme ist eine methodische Bemerkung notwendig. Mit Recht wurde von der Seite, welche die selbständige Bedeutung des § 27 Abs. 2 Satz 2 VU behauptet, geltend gemacht, daß es unzulässig sei, die Vorschriften der Verfassungen des Reichs und der anderen Länder über die parlamentarische Regierungsweise und die Auslegung, welche diese Vorschriften in der Literatur gefunden haben, einfach auf die württembergischen Verhältnisse zu übertragen. Darum geht ja gerade der Streit und

6) Die Regierungsbildung im Deutschen Reich und seinen Ländern, AdöR NF 2 S. 39 ff.

7) a. a. O. S. 51.

8) Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. S. 96.

daß man keinesfalls von dem parlamentarischen System sprechen kann, zeigt der Hinweis auf die völlig verschiedene Ausgestaltung, welche diese Regierungsweise in England und Frankreich gefunden hat und welche in der Literatur dazu führte, geradezu eine „Parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form" zu unterscheiden.[9]) Darüber hinaus hat in den Verfassungen des Reichs und der Länder die völlig verschieden große Zuweisung von Rechten und Gegenrechten an Regierung und Parlament zur Entwicklung einer Vielheit von Formen des parlamentarischen Systems geführt.[10]) Schließlich verbieten sich Analogien auch wegen der vorhandenen Abweichungen im Wortlaut der Verfassungstexte.

Dies alles schließt es aber nicht aus, daß dort, wo nicht der Wortlaut, sondern darüber hinaus der allgemeine Bedeutungs-, im besonderen der Ideengehalt einer Verfassungsbestimmung in Frage kommt, die anderen deutschen Verfassungen vergleichsweise herangezogen werden. Gerade bei der umstrittenen Bestimmung des § 27 Abs. 2 Satz 2 erscheint dies nicht nur erlaubt, sondern sogar geboten, weil einerseits rechtlich die Normativbestimmung des Art. 17 Abs. 1 Satz 3 RV: „Die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung" gleichmäßig für alle Länder eine Einschränkung ihrer Verfassungsautonomie bedeutet; sodann aber, weil die neuen Verfassungen der Länder fast alle zu derselben Zeit geschaffen wurden, wobei die Verfassungsentwicklung im Reich in den Jahren 1918 bis 1919 von ausschlaggebender Bedeutung war.[11])

Weiter darf aber bei der hier zu entscheidenden Frage nicht vergessen werden, daß die Auslegung einer Gesetzesbestimmung nie eine isolierte in dem Sinne sein darf, daß der übrige Inhalt des Gesetzes außer Acht gelassen wird: mehr als jedes andere Gesetz gehen gerade die Verfassun-

9) Vgl. die später noch zu erwähnende Theorie Robert Redslobs in seiner Abhandlung, welche den im Text angeführten Titel trägt.

10) Vgl. Köllreutter, Artikel „Parl. Regierung" im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft Bd. 4 S. 386 und die schon zit. Abhandlung von Hoffmann (AdöR NF 6 S. 257 ff.).

11) Wolfard, a. a. O. S. 2.

gen in ihren Einzelbestimmungen von (geschriebenen oder ungeschriebenen) Voraussetzungen aus.[12]) Nichtbeachtung des übrigen Verfassungsinhalts läßt, wie sich zeigen wird, die entstandene Streitfrage überhaupt nur aufwerfen, gleichwie diese Nichtbeachtung auch dazu führte, zwei eng mit dem eigentlichen Problem verknüpfte Fragen außer Acht zu lassen: die Fragen nämlich, was das „Vertrauen des LT" im Sinne des § 27 Abs. 2 Satz 2 überhaupt ist und ob es zulässig ist, aus irgendwelchen anderweitigen Tatsachen Schlüsse zu ziehen, ob es vorliegt oder nicht. Diese beiden Fragen sind im folgenden mit zu erörtern.

V. Das nächstliegende Auslegungsmittel, die Auffassung des Verfassungsgebers, führt zur Untersuchung der Entstehungsgeschichte der umstrittenen Verfassungsbestimmungen. Im ursprünglichen Verfassungsentwurf lauteten die entsprechenden Paragraphen:

§ 51. Der Ministerpräsident wird durch den Landtag gewählt, so oft der Landtag neu gewählt worden ist. Er beruft die übrigen Minister. Das von ihm gebildete Staatsministerium bedarf des Vertrauens des Landtags.

§ 52. Der Landtag ist berechtigt das Staatsministerium abzuberufen oder die Entlassung einzelner Minister zu verlangen. —

Im Hinblick auf diese Bestimmungen des Entwurfs führte der Abgeordnete v. Hieber, der dem Verhältnis von LT und Regierung die eingehendste Erörterung von allen Abgeordneten zuteil werden ließ, bei der ersten Beratung des Verfassungsentwurfs[13]) aus: „Der Landtag wählt den Ministerpräsidenten. Der Ministerpräsident bildet sein Ministerium, selbstverständlich im Benehmen mit dem Landtag, denn das Ministerium bedarf ja des Vertrauens des Landtags". Ueber das Verhältnis der beiden heute umstrittenen Verfassungsbestimmungen (§ 51 Satz 3, § 52 des Entwurfs) äußerte auch er sich nicht. Allerdings fuhr er fort,

12) Einen auch für die hier zu untersuchende Frage bedeutsamen Beitrag zu diesem Problem der Verfassungsauslegung gab neuerdings Wolgast in seiner Abhandlung „Zum deutschen Parlamentarismus. Der Kampf um Art. 54 der deutschen Reichsverfassung".

13) Verhandlungen 1919—20 Prot. Bd. 1 S. 186.

es werde sich also künftighin die Handlung wiederholen, die die verfassunggebende Landesversammlung einige Tage zuvor sich habe vollziehen sehen, als sie die Provisorische Regierung, die nach der Beratung ihres Rechenschaftsberichts ihre Aemter zur Verfügung gestellt hatte, mit der Fortführung der Regierung beauftragte. Dies war in namentlicher Abstimmung geschehen[14]) und enthielt damit zweifellos eine Erklärung des Vertrauens zur Regierung.[15])

Bei den Beratungen im Verfassungsausschuß beantragte Abg. Bazille eine Neufassung der Vorschriften über Staatsministerium und Staatspräsident, wobei die in Frage stehenden Bestimmungen in einem Paragraphen: „Das Staatsministerium bedarf des Vertrauens des Landtags. Der Landtag kann das Gesamtministerium abberufen oder die Entlassung einzelner Minister verlangen" zusammengefaßt waren und — wie unwidersprochen blieb — nur als formelle Aenderung betrachtet wurden.[16]) Es hätte also dieser Paragraph genau denselben materiellen Inhalt gehabt wie Art. 54 RV und Art. 76 des zu jener Zeit vorliegenden Entwurfs der Reichsverfassung (nach den Beratungen im Staatenausschuß),[17]) aus dem Art. 54 RV dann hervorging. Auf jenen Art. 76 des Reichsverfassungsentwurfs weist aber auch ausdrücklich die von dem Regierungskommissar von Blume verfaßte schriftliche Begründung zum Entwurf der württ. Verfassung hin, die besagt:[18]) „Das Ministerium soll im Einvernehmen mit der Mehrheit des Landtags gebildet und von ihrem Vertrauen getragen sein. Dies kommt in dem Entwurf der Verfassung in derselben Weise zum Ausdruck wie in dem Entwurf der Reichsverfassung (Art. 16,[19]) Art. 76)". — Aus diesen widersprechenden Aeußerungen lassen sich weder Argumente für noch wider die Uebereinstimmung der beiden Verfas-

14) Daselbst S. 144.

15) Abg. Bazille das. S. 143.

16) Bericht S. 257 zu § 47.

17) Bei Triepel, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht, S. 30 und 23.

18) Begründung S. 289 zu § 51.

19) Der heutige Art. 17 RV.

sungen herleiten; sicherlich war man sich bei den Beratungen keineswegs im klaren, ob und daß man etwas von den Entwürfen der Reichsverfassung Verschiedenes beschließe. Gerade die angeführte Stelle aus der Begründung des Verfassungsentwurfs mit ihrem ausdrücklichen Hinweis auf Art. 76 des Reichsverfassungsentwurfs, das Vorbild des Art. 54 RV, legt eher die Vermutung nahe, daß man diese Bestimmungen übernehmen wollte, ohne daß man der Gliederung in zwei Paragraphen Bedeutung beilegte.

Bei den späteren Lesungen im Plenum wurde zu der Frage überhaupt keine Stellung genommen; ebenso nicht bei der nach Inkrafttreten der Reichsverfassung notwendig gewordenen Verfassungsrevision im September 1919.

VI. Die Entstehungsgeschichte der §§ 27, 28 VU gibt Anlaß zur Stellungnahme zu den für die selbständige Natur des § 27 Abs. 2 Satz 2 geltend gemachten Gründen, die vorwiegend formaler Natur sind. — Wie die angeführten §§ 51, 52 des Verfassungsentwurfs erkennen lassen, waren zwar auch dort schon die Bestimmungen über Vertrauensbedürfnis und Abberufungsrecht in zwei Paragraphen getrennt, aber sie folgten einander unmittelbar; erst spätere redaktionelle Umstellungen[20]) haben die weitere räumliche Trennung durch den heutigen Abs. 3 des § 27 herbeigeführt: dieser Unterbrechung des Zusammenhangs kann deshalb irgend welche Bedeutung nicht beigelegt werden.

Auch Schillers Begründung, aus der Fassung „das von ihm gebildete Staatsministerium" gehe hervor, daß ganz speziell an den Zeitpunkt der Bildung des Staatsministeriums gedacht sei, in welchem irgendwie das Vertrauen des Landtags feststehen müsse, ist als rein formal, um nicht zu sagen formalistisch[21]) abzulehnen. Viel eher könnte man

20) Vgl. Bericht S. 257 f. zu § 47.

21) Schiller löst die relative Satzanknüpfung „das von ihm gebildete ..." mit „wenn" oder „nachdem" auf; nicht weniger begründet ist es, sie mit „das" aufzulösen. Daß der Gesetzgeber Bestimmungen von solch fundamentaler Tragweite in einem Adjektivattribut zum Ausdruck bringen wolle, ist überhaupt ein zweifelhaftes Argument. Ueber einen anderen Fall eines solchen Attributsarguments (§ 50 VU) vgl. unten S. 78 ff.

das Fehlen der in Art 54 RV vorhandenen Klausel „zu ihrer Amtsführung", in § 27 Abs. 2 Satz 2 VU im Sinne Schillers werten. Da auch Art. 17 Abs. 1 Satz 3 RV und schon sein Vorbild Art. 16 des Entwurfs der Reichsverfassung, auf den die Begründung des württ. Verfassungsentwurfs ausdrücklich Bezug nimmt,[22]) diese Klausel nicht enthält, ist aber wohl daraus ihr Fehlen in der württ. Verfassung zu erklären. — Wörtliche Auslegung müßte z. B. auch dazu führen, für das preußische Staatsministerium ein ausdrückliches Vertrauensvotum zu fordern, da es in Art. 57 der preußischen Verfassung heißt: „Das Staatsministerium als solches und jeder einzelne Staatsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Volkes, das dieses durch den Landtag bekundet", wenn man hier den Nachdruck auf „bekundet" legen wollte. Denn daß im gleichen Absatz folgt: „Der Landtag kann dem Staatsministerium oder einem einzelnen Staatsminister sein Vertrauen entziehen", könnte dann nicht durchschlagen, zumal die daran geknüpfte Rücktrittspflicht an ganz anderer Stelle (Art. 57 Abs. 6) ausgesprochen ist.

VII. Gerade die Regelung in Preußen wird aber andererseits wieder in Gegensatz zur württ. Verfassung gestellt, indem als theoretische Begründung für die Verschiedenheit des Reichs- und des preußischen einerseits, des württembergischen Rechts andererseits geltend gemacht wird, daß dort das echte oder dualistische, in Württemberg dagegen das unechte oder monistische parlamentarische System bestehe, da dort zwei Organe (Reichspräsident und Reichstag im Reich, Staatsrat und Landtag in Preußen), hier aber nur eines (der württ. LT) das parlamentarische Prinzip trage.[23]) — Sofern damit die Redslob'schen Begriffe[24]) verwendet sein sollten, ist dem entgegenzuhalten, daß Redslob nicht auf die Zahl der Organe abstellt, denn auch in Frankreich, das nach ihm den monistischen Typ repräsentiert, sind zwei Organe vorhanden: der Präsident der Republik, der den Ministerpräsidenten und die übrigen Minister ernennt,

22) Vgl. o. S. 38.

23) So von der Klageschrift der soz.-dem. LT-Fraktion und von Maier.

24) Vgl. die o. S. 36 Note 9 angeführte Schrift Redslobs.

und die Kammer der Deputierten, auf deren Votum das Kabinett abgehen muß. Monistisch nennt Redslob diesen Typ des parlamentarischen Systems vielmehr deshalb, weil der Präsident die Kammer nicht auflösen kann, also alle politische Macht bei einem Organ, der Deputiertenkammer, vereinigt ist. Im Gegensatz dazu erblickt Redslob das wahre parlamentarische System dort verwirklicht, wo die politische Macht derart zwischen zwei Organen aufgeteilt ist, daß auch das Kabinett durch Auflösung der Volksvertretung im Amte gehalten werden kann, was nach ihm in England (Krone gegen Unterhaus) der Fall sei. — Redslobs Theorie ist nicht unwidersprochen geblieben;[25]) auf die Verhältnisse im Deutschen Reich übertragen, ist es zudem sehr zweifelhaft, ob hier das dualistische System verwirklicht ist.[26]) Wie ferner das Beispiel Oldenburgs zeigt, kann auch beim Vorhandensein nur eines das parlamentarische Prinzip tragenden Organes sehr wohl das echte parlamentarische System verwirklicht sein, denn dort kann das vom Landtag gewählte Staatsministerium den Landtag selbst dann noch auflösen, wenn dieser ihm das Vertrauen versagt hat (§ 40 der oldenburgischen Verfassung). — Preußen aber könnte deshalb nicht für das dualistische parlamentarische System in Anspruch genommen werden, weil hier der Staatsrat überhaupt nichts mit der Bildung des Staatsministeriums zu tun hat; vielmehr kann nur sein Präsident in Uebereinstimmung mit den Präsidenten des Landtags und des Staatsministeriums den Landtag auflösen (preuß. Verfassungsurkunde Art. 14 Abs. 1).

VIII. Indem die Forderung aufgestellt wird, daß im Zeitpunkt der Bildung des Staatsministeriums das Vertrauen des LT *feststehen* müsse, muß dieses Erfordernis konsequenterweise zur Voraussetzung jeglicher Amtsführung des Ministeriums erhoben werden: ein Staatsministerium, welches nicht das Vertrauen des LT besitzt, ist im

25) Vgl. die Zusammenstellung von Scheuner, Ueber die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems. Zugleich eine Kritik der Lehre vom echten Parlamentarismus. AdöR NF 13 S. 209 ff., S. 337 ff., insbes. S. 345 ff.

26) Vgl. Hoffmann, a. a. O. S. 260, 264, 271.

Widerspruch mit der Verfassung im Amte. Damit erhält das Vorliegen des Vertrauens konstitutive Wirkung; es wird zur Voraussetzung des legitimen Bestehens des Staatsministeriums überhaupt.

Anerkennt man diesen Satz als richtig, so ergeben sich sofort zwei eng mit einander zusammenhängende Schwierigkeiten. Einmal bedarf es des zweifelsfreien Feststehens des Vertrauens der Mehrheit oder aber seiner Feststellung, und zwar im Augenblick der Bildung des Staatsministeriums, d. h. sofort nach der Berufung der übrigen Minister durch den Staatspräsidenten. Ist eine Regierungskoalition vorhanden, welche über die Mehrzahl der Abgeordnetensitze verfügt, so ist zwar anzunehmen, daß das vom gewählten Staatspräsidenten gebildete Ministerium das Vertrauen jener Mehrheit besitze; allein darin liegt nur eine tatsächliche aber keine rechtliche Vermutung,[27]) da die Abgeordneten jener Parteien als Vertreter des ganzen Volkes und nicht ihrer Partei nach freier Ueberzeugung stimmen und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sind (§ 22 VU), weshalb auch nichts im Wege steht, daß der eine oder andere aus irgend welchen Gründen gegen ein Vertrauensvotum für ein seiner Partei genehmes Ministerium stimmt. Da ferner eine sachliche Zustimmung zu Vorlagen des Staatsministeriums im fraglichen Zeitpunkt noch gar nicht möglich ist, kann auch eine solche (insbesondere etwa die Annahme des Staatshaushaltsgesetzes) nicht als Anzeichen für das Feststehen des Vertrauens in Frage kommen. — Aus diesen Gründen muß das bloße Feststehen des Vertrauens als niemals zweifelsfrei und deshalb ungenügend abgelehnt werden und es wäre, wenn man dem § 27 Abs. 2 Satz 2 einen selbständigen und positiven Inhalt geben will, die Feststellung des Vertrauens bei der Bildung des Staatsministeriums, d. h. ein positives Vertrauensvotum zu verlangen.[28])

27) Auf keinen Fall (wenn die Begriffe des Zivilrechts hier erlaubt sind) eine gesetzliche Vermutung, solange von unseren Verfassungen die Parteien und Fraktionen nicht als rechtliche Faktoren anerkannt sind.

28) Es liegt in derselben Richtung, wenn von Breiholdt grundsätzlich sogar für den Reichstag (!) aus den besonderen Ge-

Der zweite Widerspruch, welchen die notwendig konstitutive Natur des Vertrauenserfordernisses auslösen müßte, liegt darin, daß das Vertrauen des LT *für das Staatsministerium*, also nicht nur für die vom Staatspräsident berufenen Minister, sondern auch für ihn selbst vorhanden sein muß. Damit kommt man dazu, für ihn das Vertrauen des LT doppelt zu fordern; denn was kann seine Wahl durch den LT anderes bedeuten, als den schlüssigen Ausdruck des Vertrauens?

IX. Dieser Widerspruch führt zu der Frage, durch welchen Akt die Rechtsstellung des Staatspräsidenten und der Minister begründet wird? Verlangt man nicht ein ausdrückliches Vertrauensvotum, dem allein solche rechtsbegründende Wirkung zweifelsfrei zukommen könnte, so kann die Antwort nur lauten: Sie erfolgt für den Staatspräsidenten durch die Wahl, für die Minister durch die Ernennung seitens des Staatspräsidenten, wozu dann jeweils die Annahme seitens des Gewählten bezw. Ernannten treten muß.[29]) Sind diese Akte vollzogen, so ist damit das Staatsministerium gebildet, denn Anhaltspunkte dafür, ob es das Vertrauen des LT besitzt, sind in diesem Augenblick noch gar nicht vorhanden; es sei denn, daß aus einem sofort eingebrachten Mißtrauensantrag Schlüsse dahin gezogen werden wollten. Dies würde aber voraussetzen, daß regelmäßig nach Neubildung des Ministeriums ein Mißtrauensantrag eingebracht wird, was im Effekt doch auf das Verlangen eines ausdrücklichen Votums hinausläuft, wenn man berücksichtigt, daß beide Anträge sich nur in der Formulierung, durch das positive oder negative Vorzeichen, unterscheiden.[30])

Diese widerspruchsvollen Ergebnisse legen wiederum den Schluß nahe, entweder ein ausdrückliches Vertrauens-

sichtspunkten seiner Abhandlung „Die Abstimmung im Reichstag", AdöR NF 10 S. 289 ff., um auf alle Fälle der Reichsverfassung zu genügen, für jeden Amtsantritt einer neuen Regierung eine ausdrückliche Feststellung des Vertrauens gefordert wird (a. a. O. S. 356—357).

29) Ebenso Seifriz a. a. O. S. 16; Straub a. a. O. S. 16—17.

30) Vorausgesetzt allerdings, daß Schlüsse aus der Abstimmung über ein Mißtrauensvotum überhaupt zulässig sind!!

votum mit alsdann konstitutiver Wirkung zu verlangen, oder aber, da eine andere Wirkung dem § 27 Abs. 2 Satz 2 WU nicht zukommen könnte, ihm die selbständige Bedeutung zu versagen. Mit diesem Ergebnis deckt sich die Ansicht Straubs, der ausführt:[31]) „Das so (sc. durch Wahl des Staatspräsidenten, Ernennung der Minister und jeweils dazutretende Annahme) gebildete Staatsministerium bedarf nach Verf. § 27 Abs. 2 des Vertrauens des Landtags, ohne daß aber der Vertrauensausspruch auf die Gültigkeit der Bestellung der Regierung von Einfluß wäre. Ein Mißtrauensausspruch würde nur den an sich gültig bestellten Ministern ihr Amt sofort wieder entziehen".

Zusammenfassend ist deshalb festzustellen, daß die selbständige Bedeutung des § 27 Abs. 2 Satz 2 nur in der rechtsbegründenden Wirkung als Akt der Bestellung des Staatsministeriums gefunden werden kann und alsdann einen Formalakt: das positive Vertrauensvotum verlangt. Verzichtet man auf dieses, so wird damit die selbständige Bedeutung wieder paralysiert. Denn „die Frage, durch welche Instanz die Regierung ins Amt berufen wird, ist in ihrer juristisch allein zulässigen Form eine formalrechtliche. Es wird nach dem Formalakt, richtiger: nach dem Organ gefragt, welches den bestimmte Personen zu Regierungsmitgliedern kreierenden Formalakt zu setzen hat."[32])

X. Das bisherige Ergebnis wird noch durch eine weitere Erwägung bestätigt. Wie schon früher ausgeführt wurde, ist der Verfassungsgeber bewußt auf die Stärkung der Rechtsstellung des Staatspräsidenten ausgegangen, insbesondere wurde deshalb die Wahl der sämtlichen Mini-

31) Straub, a. a. O. S. 17; vgl. auch Schmid, Beamtenstellung der parlamentarischen Minister in Württemberg, Zeitschrift für die freiw. Gerichtsbarkeit usw. 71. Jahrgang 1929, S. 210, der die in diesem Zusammenhang sich ergebenden Schwierigkeiten für die Begründung des Dienstverhältnisses der Minister ebenfalls andeutet.

32) So Klinghoffer, Das parlamentarische Regierungssystem in den europäischen Nachkriegsverfassungen, Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft, Bd. 44 Heft 1—2 S. 193, 194 in scharfer Polemik (S. 194 Note 1) gegen die Verquickung der Berufung der Regierung mit dem Abhängigkeitsverhältnis vom Parlament.

ſter durch den LT abgelehnt und die Bildung des Staatsminiſteriums dem allein zu wählenden Staatspräſidenten übertragen. So beſtimmt die württ. Verfaſſung nur: Der Staatspräſident beruft die übrigen Miniſter, — ohne aber wie die bayeriſche Verfaſſung (§ 58) eine Rechtspflicht zu ſtatuieren, daß er dem LT eine Vorſchlagsliſte für die übrigen Miniſter zu unterbreiten und dieſe im Einverſtändnis mit dem LT zu beſetzen habe. Rechtlich iſt alſo der Staatspräſident bei der Ernennung der Miniſter frei[33]) und es iſt nur eine politiſche Erwägung, daß er das Miniſterium im Einvernehmen mit einer Mehrheit des LT bilden muß. Wenn gerade auf dieſe rechtliche Entſchließungsfreiheit des Staatspräſidenten das Verlangen des Vertrauens für das Staatsminiſterium in poſitiver Form geſtützt werden will, ſo ſteht das mit der dem Staatspräſidenten von der VU gewährten Prärogative in Widerſpruch. Dagegen läßt ſich auch nicht einwenden, daß eine ſolche Regelung mit der Idee (!) der parlamentariſchen Regierungsweiſe ſich nicht in Einklang befinde, denn ihr iſt nicht die Beteiligung der Volksvertretung bei der Bildung der Regierung eigen, vielmehr erſcheint als ihr Kernſtück die verfaſſungsrechtliche Verpflichtung der Regierung, auf das Votum der Volksvertretung zurückzutreten.[34]) Bei Berückſichtigung der Prärogative des Staatspräſidenten iſt deshalb dem Vertrauenserfordernis für das Staatsminiſterium im Zeitpunkt ſeiner Bildung durch die Wahl des Staatspräſidenten durch den LT genügt: politiſch geſehen iſt er der Vertrauensmann des LT, dem die Bildung des Miniſteriums übertragen wird,[35]) rechtlich liegt in ſeiner Wahl die Vertrauenskundgabe nicht nur für ſeine Perſon, ſondern auch für die von ihm zu ernennenden übrigen Miniſter.[36]) Billigt der LT die Ernennung des einen oder anderen Miniſters nicht, ſo kann er vom Staatspräſidenten

33) Vgl. die oben S. 35 angeführte Anſicht Meißners.

34) Dieſe Erkenntnis hat ſich in der deutſchen Literatur erſt allmählich durchgeſetzt; vgl. Scheuner, a. a. O. beſ. S. 228 und Köllreutter, Parlamentariſche Regierung, Handwörterbuch der Rechtswiſſenſchaft, Bd. 4. S. 387.

35) Vgl. Begründung S. 289 Vorbem. zum ſiebten Abſchnitt.

36) Ebenſo Wolfard, vgl. o. S. 35.

sofort wieder dessen Entlassung verlangen auf Grund des § 28 VU. Deshalb ist auch die Behauptung, § 28 setze voraus, daß das Staatsministerium eine gewisse Zeit lang sein Amt geführt habe,[37]) durchaus willkürlich: die Möglichkeit der Entlassung wird nicht von der Tatsache der Amtsführung, sondern allein von der Ernennung bedingt. — Aus dem freien Ernennungsrecht des Staatspräsidenten folgt daher, daß die Ministerstellung auflösend bedingt ist durch die Versagung des Vertrauens, nicht aber aufschiebend bedingt durch die Vertrauensgewährung und insofern ist die Rechtslage dieselbe wie im Reich auf Grund des Art. 54 RV.

Die Berücksichtigung der Verfassungsbestimmungen, daß der Staatspräsident durch den LT gewählt wird und daß *er* die Minister beruft, sowie der Bedeutung, welche diesem Ernennungsrecht im System der Verfassung zukommt, führt also zu dem Ergebnis, daß im Zeitpunkt der Bildung des Staatsministeriums dem Vertrauensbedürfnis durch die Wahl des Staatspräsidenten genügt ist und es keiner weiteren Vertrauenserklärung für das Staatsministerium bedarf. Deshalb ist das durch die Wahl des Staatspräsidenten zum Ausdruck gekommene Vertrauen vorauszusetzen bis zur Erklärung des Gegenteils:[38]) das in § 27 Abs. 2 Satz 2 geforderte Vertrauen des LT ist das Vertrauen *in die Amtsführung* des Staatsministeriums.

XI. Auch wenn man entgegen den vorstehend dargelegten Gründen die selbständige Bedeutung des § 27 Abs. 2 Satz 2 bejaht, ist aber die Auslegung dieser Verfassungsbestimmung damit noch nicht erschöpft, da sich jetzt die weitere und nicht minder wichtige Frage erhebt, was das Vertrauen des LT ist; wann davon gesprochen werden kann, daß das Staatsministerium es besitze und wann nicht, und ob es zulässig ist, aus irgend welchen Tatsachen einen dahingehenden Schluß zu ziehen? — Bei der Betrachtung der letzten Frage muß festgehalten werden, daß

37) So Schiller, a. a. O.; vgl. dagegen Schmid, Beamtenstellung, S. 210.

38) Für Bayern vertritt denselben Standpunkt: Rothenbücher a. a. O. S. 39/40.

das Vertrauen oder Mißtrauen des LT, solange es nicht einen Ausdruck irgend welcher Art gefunden hat, rechtlich irrelevant ist. So erhält das vom Parlament erteilte Mißtrauensvotum seinen rechtlichen Bedeutungsgehalt erst durch die daran geknüpfte Rücktrittspflicht der Regierung. Wenigstens gilt dies für das Deutsche Reich und seine Länder, welche ausnahmslos diese rechtliche Pflicht ausdrücklich in ihren Verfassungen niedergelegt haben.[39]) Allen diesen Verfassungen — und auch für Württemberg wurde dies bestätigt gefunden — ist ferner gemeinsam, daß sie die Rücktrittspflicht an einen dahin zielenden ausdrücklichen Beschluß der Volksvertretung gebunden haben, wogegen bei nur tatsächlichen, wenn auch noch so schwerwiegenden Gegensätzen diese Pflicht nicht besteht. Das hierin zum Ausdruck kommende gesetzliche Verbot des Schlusses auf das Nichtvorliegen des Vertrauens legt es wiederum nahe, auch für sein Vorliegen, wenn dies gefordert wird, ebenfalls nur den ausdrücklichen Beschluß maßgebend sein zu lassen. Denn jeder bloße Schluß setzt die gleichbleibende materielle Stimmabgabe voraus für den Fall des ausdrücklichen Votums; eine Voraussetzung, die nur sehr bedingt richtig ist. Dies gilt in besonderem Maße für die unserer Streitfrage als Ausgangspunkt dienenden Abstimmungen in Anbetracht der Regel „Stimmenthaltung zählt als Nein", da es keineswegs sicher ist, ob die bei den Abstimmungen über Mißtrauensanträge gefahrlos mit Enthaltung stimmenden Abgeordneten bei Abstimmungen über positive Vertrauensanträge dasselbe Votum abgegeben hätten, da ihm ja in diesem Falle der entgegengesetzte Erfolgswert zugekommen wäre. Auch die Voraussetzung, daß sie materielle Stimmenthaltung, formelle also mit dem Votum „Verweigerung der Abstimmung", geübt hätten, ist rein willkürlich. Unter dem Gesichtspunkt mutmaßlicher Abstimmungsergebnisse zeigt sich also wiederum die Unmöglichkeit bloßer Schlüsse auf das Vorhandensein des Vertrauens.

XII. Auch die Frage nach der Bedeutung des Vertrauenserfordernisses kann nicht ohne Berücksichtigung des

39) Scheuner, a. a. O. S. 229, der auch betont, daß es auf die Wortfassung: Vertrauenserfordernis, Abberufung usw. nicht ankomme.

übrigen Inhalts der VU beantwortet werden, da es nicht zulässig ist, diesem Begriff eine Bedeutung zu unterlegen, die nicht aus der VU selbst abgeleitet ist. Weiter aber darf bei dem Bestreben vollständiger Erfassung der Bedeutung der kodifizierten Vertrauensklausel[40]) des § 27 Abs. 2 Satz 2 auch ihr allgemeiner ideengeschichtlicher Inhalt nicht außer Acht gelassen werden. Dies führt zunächst auf die historische Bedingtheit dieses Begriffes.

Die Vertrauensklausel des § 27 hat geschichtlich betrachtet zwei Wurzeln. Einmal läßt sie sich in den württembergischen Quellen über den § 3 des Gesetzes über die vorläufige Ausübung der Staatsgewalt in Württemberg vom 6. März 1919, wo es heißt: „Die Staatsregierung muß das Vertrauen der Landesversammlung besitzen und ist ihr für die Führung der Geschäfte verantwortlich",[41]) zurückführen auf die Kundgebung des Königs und des Staatsministeriums vom 9. November 1918.[42]) Diese Kundgebung, die erlassen wurde, nachdem tags zuvor das Kabinett Liesching aus vier Parlamentariern und zwei aus dem früheren Staatsministerium Weizsäcker übernommenen Fachministern gebildet worden war, beginnt mit den Worten: „Das neue Ministerium, das sich auf dem Vertrauen der gewählten Volksvertretung aufbaut, ist gebildet und hat die Regierung übernommen". — Die andere Wurzel ist in der Normativbestimmung des § 17 Abs. 1 Satz 3 RV bezw. in ihren Vorbildern in den Entwürfen der RV zu suchen. — Allein auch die Vorläufer der Vertrauensklausel in den württ. Quellen gehen wiederum auf das Reichsrecht zurück,[43]) nämlich auf das Reichsgesetz

40) Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 337—38.

41) Beachtenswert ist, daß eine Rücktrittspflicht der Staatsregierung bei Versagung des Vertrauens oder ein Abberufungsrecht der Landesversammlung hier noch nicht ausgesprochen war, genau wie auch in dem Reichsgesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919.

42) Staatsanzeiger vom 9. November 1918 Nr. 265.

43) Bestrebungen zur Parlamentarisierung der Regierung haben auch in Württemberg schon lange vor November 1918 eingesetzt, allerdings waren die Bemühungen der dahinzielenden Parteien (Fortschrittliche Volkspartei und Sozialdemokratie) bis kurz vor dem Umsturz ergebnislos.

vom 28. Oktober 1918, durch das dem Art. 15 der alten Reichsverfassung ein Abs. 3 hinzugefügt wurde: „Der Reichskanzler bedarf zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstages".[44])

Aus diesen geschichtlichen Zusammenhängen ergibt sich, daß der ideengeschichtliche und allgemeinrechtliche Bedeutungsgehalt der Vertrauensklausel in § 27 zunächst derselbe ist wie in Art. 54 RV, für den ihn Wolgast nachgewiesen hat als „die Ausschaltung unverantwortlichen Einflusses auf die Politik".[45]) Darin liegt aber nur etwas Negatives, daß nämlich die Regierung sich nicht in Widerspruch zu dem Willen des Parlaments, genauer zu dem Willen einer Mehrheit des Parlaments, setzen dürfe. Deshalb ging man im Reichsrecht auch von allem Anfang an davon aus, daß eine Regierung solange im Vertrauen stehe, bis es ihr durch ausdrücklichen Mißtrauensbeschluß entzogen wird.[46]) Die ideengeschichtliche Verknüpfung der württ. Verfassung mit den reichsrechtlichen Vorbildern läßt es deshalb nicht ausgeschlossen erscheinen, daß das gleiche auch für die Vertrauensklausel des § 27 Abs. 2 Satz 2 anzunehmen ist.[47])

XIII. Die schon betonte Notwendigkeit der Ableitung des rechtlichen Bedeutungsgehalts der Vertrauensklausel aus der VU selbst hat zur Folge, daß, wenn man dem § 27 Abs. 2 Satz 2 einen selbständigen Inhalt gibt, das „Vertrauen des Landtags" nicht nur eine potentielle, sondern eine aktuelle Größe ist: die Vertrauensgewährung stellt sich dar als ausdrückliche oder schlüssige Willenserklärung des LT und zwar — entsprechend dem konkreten vertrauensbedürftigen Staatsministerium — des LT als der kon-

44) Diese erste Formulierung ist wieder zurückzuführen auf den kaiserlichen Erlaß vom 30. September 1918; s. Meyer-Anschütz S. 1028.

45) a. a. O. S. 51, 82 und passim.

46) Vgl. Wolgast, a. a. O. S. 56, 67.

47) Ob Wolgast S. 57: „Dieser psychologische Tatbestand hat fortgewirkt .... nicht nur im Reich, sondern auch in den Ländern" die Präsumption des Vertrauens auf die Landesverfassungen übertragen wissen will, wird nicht ganz klar, da er im gleichen Zusammenhang von dem Auflösungsrecht der Landesregierungen spricht.

kreten jeweiligen Versammlung. Daraus ergibt sich, daß für die konkrete Willensfeststellung jeweils die Vorschrift des § 19 Abs. 1 Satz 2 VU über die Beschlußfassung anzuwenden ist. So wenig dies mangels einer abweichenden besonderen Vorschrift für den Beschluß eines ausdrücklichen Vertrauensvotums bezweifelt werden kann, muß es aber sinngemäß auch für die konkludente Vertrauensgewährung und ihre Feststellung durch Schlüsse aus anderen Umständen und Anhaltspunkten gelten, denn höhere Anforderungen als an das Ergebnis eines etwaigen Vertrauensantrags kann man schlechterdings auch für die Feststellung konkludenter Vertrauensgewährung nicht stellen. Die Anwendung des Satzes „der LT beschließt mit Stimmenmehrheit" (§ 19 Abs. 1 Satz 2 VU) auf den Fall eines Vertrauensantrags ergibt nun eindeutig, daß ein solcher mit einfacher Stimmenmehrheit, d. h. mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen angenommen ist, daß also eine Stimme mehr für als gegen den Antrag abgegeben sein muß. „Das Vertrauen des Landtags" im Sinne des § 27 Abs. 2 Satz 2 ist also das Vertrauen der einfachen Mehrheit des Landtags; nicht etwa heißt: das Vertrauen des LT besitzen, daß die Regierung eine absolute Mehrheit der Abgeordneten hinter sich haben müsse, welche willens sind, sie zu unterstützen und diesen Willen offen oder durch konkludente Handlungen bekunden.[48])

Wie aber die einfache Mehrheit für den ausdrücklichen Vertrauensbeschluß ausreicht, ist auch dem Vertrauenserfordernis genügt, wenn sich bei einem Umkehrschluß aus den Abstimmungsergebnissen eines Mißtrauensantrags (sofern man ihn überhaupt zuläßt) ergibt, daß die Zahl der materiell der Regierung das Vertrauen gewährenden Abgeordneten größer ist als der das Vertrauen versagenden, mag auch die erstere nicht die absolute Mehrheit darstellen.[49]) Deshalb bleiben insbesondere die materiell Stimmenthaltung Uebenden bei der Berechnung der Vertrauensmehrheit außer Betracht, und zwar nicht nur bei der Abstimmung über einen Vertrauensantrag, sondern auch

48) So die Klageschrift und dem Sinn nach Maier und Schiller.

49) Dies ist sonderbarer Weise in dem ganzen Streit nicht erkannt worden!

wenn durch Umkehrschluß jene Mehrheit errechnet werden will. Solange die Zahl der positiv ihr Vertrauen gewährenden Abgeordneten um eins größer ist als die Zahl der das Vertrauen positiv versagenden, besitzt also das Staatsministerium das Vertrauen des LT, sobald jedoch dieses Zahlenverhältnis sich umkehrt — aber auch erst dann! —, ist ihm das Vertrauen nicht gewährt.

Betrachtet man im Hinblick auf dieses Ergebnis, daß das Vertrauen im Sinne des § 27 Abs. 2 Satz 2 das einer einfachen Mehrheit ist, die Abstimmungsverhältnisse, welche zu unserer Streitfrage führten, so ist festzustellen, daß das Staatsministerium das notwendige, aber auch genügende Vertrauen der einfachen LTmehrheit besaß, da 40 materiellen Jastimmen 36 Neinstimmen entgegen standen. Dagegen wäre für Minister Bazille das Erfordernis der einfachen Mehrheit nicht erreicht gewesen.[50])

XIV. Das Ergebnis, daß das Vertrauen des LT das einer einfachen und nicht einer absoluten Mehrheit ist, ist staatspolitisch und logisch betrachtet auch das allein mögliche. Denn einmal wäre die positiv getroffene Regelung, daß der Staatspräsident mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gewählt wird, nicht aber zur Wahl die Zustimmung der Mehrheit der gesetzlichen Abgeordnetenzahl, also nicht absolute Mehrheit notwendig ist,[51]) sinnlos, wenn das Staatsministerium — also auch er selbst wieder — des Vertrauens einer absoluten Mehrheit bedürfte.[52]) Sodann aber kann, wie außer Zweifel ist, die Abberufung durch Mißtrauensvotum mit einfacher Stimmenmehrheit erfolgen. Numerisch betrachtet wäre also die Möglichkeit der Bestellung des Staatsministeriums erschwert gegenüber der Abberufung: ein politisch unmögliches Ergebnis, mit dem Württemberg zudem völlig allein stehen würde.[53])

50) Ebenso für diesen Fall im Ergebnis Hegelmaier, a. a. O. S. 67/8.

51) S. o. S. 16.

52) Dies übersieht Schiller, wenn er sagt, daß in der Wahl des Staatspräsidenten Bolz für dessen Person das Vertrauen — allerdings nicht von einer Mehrheit — dokumentiert worden sei. Der Mehrheitsbegriff ist eben nicht der absolute der Mehrheit sämtlicher Abgeordneten.

53) Von den andern Ländern verlangen die meisten, so z. B.

XV. Das Ergebnis, daß auch, wenn dem § 27 Abs. 2 Satz 2 VU besondere Bedeutung beigelegt wird, das darin geforderte Vertrauen des LT das der einfachen Mehrheit ist, führt zu der Erkenntnis, daß jene Bestimmung dann nichts anderes besagt als § 28 VU. Hier ist die Rücktrittspflicht an die Tatsache geknüpft, daß die Zahl der Abgeordneten, welche dem Staatsministerium das Vertrauen ausdrücklich versagen, um eins größer ist als die Zahl der das Vertrauen gewährenden; der Inhalt des § 27 Abs. 2 Satz 2 VU aber ist, daß die Zahl der das Vertrauen gewährenden um eins größer sein muß als der das Vertrauen versagenden Abgeordneten: derselbe Gedanke also in zwei verschiedenen Fassungen! Auch dieses Ergebnis zeigt, daß dem § 27 Abs. 2 Satz 2 die behauptete selbständige Bedeutung nicht zukommen kann. Wenn eine solche trotzdem behauptet wurde, so war dies nur möglich auf Grund der falschen Voraussetzung, daß das Vertrauen im Sinne des § 27 das einer absoluten Mehrheit sei und weil in unzulässiger Weise ein Umkehrschluß gezogen wurde.

XVI. Die von den verschiedensten Ausgangspunkten aus geführte Untersuchung der Streitfrage führt also zu dem Endergebnis, daß dem § 27 Abs. 2 Satz 2 VU eine selbständige Bedeutung nicht zukommt, daß er keinen konstitutiven, sondern nur deklaratorischen Charakter hat. Er stellt m. a. W. keinen Rechtssatz, sondern nur einen Rechtsgrundsatz[54]) dar, der durch andere Verfassungsbestimmun-

---

Preußen, Sachsen, Baden, Thüringen, Hamburg, Mecklenburg-Strelitz, umgekehrt für Mißtrauensvoten die Zustimmung der Hälfte bezw. der Mehrheit der gesetzlichen Abgeordnetenzahl, wogegen zur Wahl des Ministerpräsidenten oder der Minister die einfache Mehrheit genügt. Nur Bayern macht eine Ausnahme, indem es für die Wahl des Ministerpräsidenten die absolute Mehrheit vorschreibt, ebenso folgerichtig verlangt es diese aber auch für die zum Rücktritt zwingende Mißtrauenskundgabe. Hessen verlangt zwar für die Wahl des Ministerpräsidenten die absolute Stimmenmehrheit (§ 37 Abs. 2 der hess. Verf.) allein die GeschO des hess. LT (Art. 73 Abs. 4) versteht darunter die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen, also nach üblichem Sprachgebrauch einfache Mehrheit.

54) Wie etwa der Satz: Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus (§ 3 VU), der auch erst durch andere normative Sätze (§§ 4,

gen, nämlich die Wahl des Staatspräsidenten durch den LT (§ 27 Abs. 1 VU) und das Abberufungsrecht des LT (§ 28 VU) näher ausgeführt wird. — Dem Vertrauensbedürfnis wird formell durch die Wahl des Staatspräsidenten genügt, während ein positives Vertrauensvotum für das Staatsministerium nicht notwendig ist, Schlüsse auf das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein des Vertrauens aber unzulässig sind. — Das Vertrauen ist endlich solange vorauszusetzen, bis es durch Annahme eines Mißtrauensantrags oder Ablehnung eines Vertrauensantrags mit einfacher Mehrheit versagt wird.

---

11 Abs. 1, 16, 43, 44, 10 Abs. 2, 5 VU) näher bestimmt wird; vgl. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 551. Im Sinne Carl Schmitts, Verfassungslehre, S. 24, wäre in § 27 Abs. 1 Satz 2 die „Entscheidung" für die parlamentarische Form der Regierung zu finden. — Warum trotzdem die württ. wie die Verfassungen der anderen Länder (mit Ausnahme Badens) die Vertrauensklausel aufgenommen hat, ist schwer zu entscheiden. Jedenfalls war das Vorbild des Art. 54 RV und eine allzu wörtliche Verwirklichung des Art. 17 Abs. 1 Satz 3 RV dabei maßgebend; vgl. v. Blume, Die Volksvertretung in den Ländern, Handbuch der Politik. Bd 3, S. 77—78: „Und sie (sc. die RV in Art. 17) schreibt weiter vor, daß die Verfassungen der Länder eine Vorschrift (sic!) enthalten müssen, wonach die Regierung des Vertrauens der Volksvertretung bedarf".

2. Abschnitt.

Die materiellen Funktionen des Landtags auf dem Gebiet der vollziehenden Gewalt unter dem Gesichtspunkt der Regierungskontrolle.

1. Kapitel.

§ 4. Zustimmung zu Staatsverträgen.

I. Ueber die Vertretung des Staates nach außen, im besonderen den Abschluß von Staatsverträgen, hatte die Verfassungsurkunde von 1819 in ihren §§ 85 und 86 Bestimmungen getroffen, die mit dem Beitritt Württembergs zum Deutschen Reich weitgehend an Bedeutung verloren haben. Vor allem wurde jetzt der Umfang des Vertragsschließungsrechts durch das Reichsstaatsrecht bestimmt und zwar dahin, daß Württemberg im Rahmen seiner inneren Kompetenzen auf dem Gebiet der Gesetzgebung und Verwaltung auch zum Abschluß von Verträgen zuständig blieb.[1]) Von Wichtigkeit blieb aber, daß § 85 den Ständen ein Zustimmungsrecht zum Abschluß bestimmter Staatsverträge gewährte, sofern ohne ihre Einwilligung durch Staatsverträge „kein Teil des Staatsgebiets und Staatseigentums veräußert, keine neue Last auf das Königreich und dessen Angehörige übernommen, kein Landesgesetz abgeändert oder aufgehoben und keine Verpflichtung, welche den Rechten der Staatsbürger Eintrag tun würde", eingegangen werden konnte.[2])

Die Verfassungsurkunde von 1919 bestimmt über den

1) Anschütz, Deutsches Staatsrecht, in Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie Bd. 4 S. 171/2; Göz, StR S. 224 ff.

2) Diese Beispiele sind stark durch altständische Bestimmungen beeinflußt worden; vgl. z. B. den Hauptlandtagsabschied von 1629, Reyscher Bd. 2 S. 336—37; Erbvergleich Cl. III § 14, Cl. IV § 15, Reyscher Bd. 2 S. 584, 591.

Abschluß von Staatsverträgen in § 32: „Der Staatspräsident vertritt den Staat nach außen. Der Abschluß von Staatsverträgen bedarf der Zustimmung des Staatsministeriums und des Landtags." — Ebensowenig wie früher ist also in der neuen Verfassung etwas gesagt über den Umfang des Vertragsschließungsrechts, die Form, in welcher die Zustimmung des LT zu erfolgen hat, und die rechtliche Natur dieses Zustimmungserfordernisses.

II. Dem bundesstaatlichen Charakter des heutigen Deutschen Reiches zufolge bestimmt dieses den Umfang des einzelstaatlichen Vertragsschließungsrechts. Art. 78 RV besagt darüber: „(1) Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist ausschließlich Sache des Reichs. (2) In Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, können die Länder mit auswärtigen Staaten Verträge schließen; die Verträge bedürfen der Zustimmung des Reichs."

Es ist hier zu beachten, daß Art. 78 RV nur die Beziehungen zu auswärtigen Staaten und Verträge mit solchen betrifft. Da die katholische Kirche kein Staat im Sinne des Art. 78 ist, kann Württemberg jederzeit Konkordate abschließen,[3]) die auch der Zustimmung des Reichs nicht bedürfen; nur darf ein solches Landeskonkordat dem Reichsrecht nicht widersprechen. Dies hat sich auch durch die neuerdings erfolgte Wiederherstellung des Kirchenstaats nicht geändert, da der Papst die Konkordate nicht als Souverän des Kirchenstaats, sondern als Oberhaupt der katholischen Kirche abschließt. Sodann ist in Art. 78 nichts über den Verkehr der Länder unter sich und mit dem Reiche gesagt, denn dies ist keine auswärtige Verwaltung im Sinne des Art. 78, ist keine Außen-, sondern Innenpolitik.[4]) Weiter ist vor allem zu bemerken, daß das Vertragsrecht beschränkt wird auf Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht; außer Betracht bleiben also die Gebiete, auf denen gemäß Art. 14 RV eine Zu-

3) Anschütz, RV Art. 78 Note 7 und die herrschende Meinung; anderer Ansicht z. B. Poetzsch, RV Art. 78 Note 4 a.

4) Anschütz, RV Art. 78 Note 2; Giese, RV Art. 78 Note 1.

ständigkeit der Länder zur Verwaltung als Ausführung von Reichsgesetzen begründet ist.[5])

Was „Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht", sind, ist nicht unbestritten. Mit der herrschenden Meinung[6]) ist Art. 78 Abs. 2 richtig dahin auszulegen, daß was das Reich sich zur ausschließlichen Kompetenz vorbehalten oder im übrigen gesetzlich geregelt hat, nicht Gegenstand eines Vertrages der Länder mit einem auswärtigen Staate sein kann. Diese Abgrenzung ist aber dahin zu erweitern, daß das Vertragsschließungsrecht der Länder auch auf den Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebung ausgeschlossen ist, wenn ein Staatsvertrag des Reichs entgegensteht.

Die Zuständigkeit der Länder zum Vertragsschluß unter einander hat die RV nicht geregelt: sie wird von der Reichweite der inneren Kompetenz bestimmt, sodaß hier die Länder zum Vertragsschluß auch auf den Gebieten zuständig sind, auf denen ihnen die Verwaltung als Ausführung der Reichsgesetze zusteht (RV Art. 14), naturgemäß mit Beschränkung auf Gegenstände der Verwaltung. Das Hauptbeispiel auf diesem Gebiet sind die Gerichtsgemeinschaftsverträge.

III. Soweit das Vertragsschließungsrecht Württembergs reicht, bedürfen alle vom Staatspräsidenten abzuschließenden Verträge, gleich ob es sich um Staatsverträge mit nichtdeutschen Staaten, um Konkordate oder um Verträge mit dem Reich oder mit anderen deutschen Ländern handelt, der Zustimmung des Staatsministeriums und des Landtags.

In welcher Form die Zustimmung des LT zu erteilen ist, sagt die VU nicht; es müßte deshalb an sich die einfache Beschlußform genügen. Der Zustimmungsbeschluß wäre so-

5) Elben, Die Staatsverträge Württembergs mit nichtdeutschen Staaten (Völkerrechtsfragen Heft 15) S. 13.

6) Vgl. Anschütz RV Art. 78 Note 4; Giese, RV Art. 78 Note 3; Poetzsch, RV Art. 78 Note 4 b; Elben, a. a. O. S. 13; besonders aber Heckel, Verträge des Reichs und der Länder mit auswärtigen Staaten nach der Reichsverfassung, AdöR NF 7 S. 209 ff. bes. S. 215; anderer Ansicht Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht, Bd. 2, S. 441—42.

dann durch den LT-Präsidenten gemäß § 23 GeschO dem Staatsministerium mitzuteilen. — Dieser Weg wurde jedoch bisher in der Praxis nicht beschritten; vielmehr sind sämtliche Staatsverträge seit 1919 als Gesetze vom LT beschlossen worden.[7]) Die Gründe für diese Erteilung der Zustimmung in Gesetzesform liegen in der Wichtigkeit des Inhalts der Staatsverträge,[8]) sodann wollte man auf diese Weise die Entscheidung durch den LT auch für etwaige spätere Aenderungen sicher stellen, vor allem aber sollte dadurch zum Ausdruck kommen, daß der Inhalt allgemeinverbindliche Wirkung hat und nicht nur die Staaten als vertragsschließende Teile bindet.[9])

Der Begründung des Erfordernisses der Gesetzesform für die Zustimmung mit dem Hinweis auf die Verbindlichkeit für das Volk (VU § 41) liegt ein richtiger Gedanke zugrunde. Allein daß die Zustimmung des LT in der Form des Gesetzes zu erfolgen haben, läßt sich aus § 41 VU nicht ableiten. Denn der Vertrag als solcher, wie er zwischen zwei Staaten geschlossen ist, verpflichtet die ihrer Gewalt unterworfenen Personen noch nicht. Dies bewirkt vielmehr erst das Gesetz eines jeden Staates, das die Bestimmungen des Staatsvertrags zu innerstaatlichem, für den Einzelnen verbindlichem Recht wandelt. An sich könnte deshalb die Zustimmung in gewöhnlicher Beschlußform ergehen, allerdings bedürfte es dann noch eines besonderen Gesetzes, damit und soweit der Inhalt des Staatsvertrags allgemeinverbindlich werden soll. Da häufig nicht der gesamte Inhalt

7) Vgl. die Gesetze betr. die Staatsverträge über den Uebergang der Verkehrsmittel (Post, Eisenbahnen und Wasserstraßen) auf das Reich aus den Jahren 1920—1921 (RegBl. 1920 S. 129 und S. 149; 1921 S. 455 und S. 456); das Gesetz über einen Gerichtsgemeinschaftsvertrag mit Preußen vom 21. Februar 1923 (RegBl. S. 105) und das Gesetz über den Lotteriestaatsvertrag vom 6. September 1927 (RegBl. 1928 S. 205).

8) Gegenüber dem Inhalt der ihnen angefügten sog. Schlußprotokolle.

9) Vgl. die Begründungen zu den Entwürfen der Gesetze betr. die Staatsverträge über den Uebergang der Staatseisenbahnen und der Wasserstraßen auf das Reich; Verhandlungen 1919—20 Beil. Bd. 2 S. 1022, 1026; Verhandlungen 1920—24 Beil. Bd. 2 S. 479.

eines Staatsvertrags das Volk direkt betrifft und betreffen kann, müßte also auch nur soweit dies der Fall ist, der Inhalt des Staatsvertrags als Gesetz beschlossen werden. Um diese doppelte Beschlußfassung zu ersparen und weil die Abgrenzung des Rechtsinhalts von den übrigen Bestimmungen der Staatsverträge häufig schwierig sein wird, ist die Praxis dazu übergegangen, die Zustimmung selbst in der Form des Gesetzes zu erteilen. Die Staatsverträge betreffenden Gesetze Württembergs haben denn auch alle denselben grundsätzlichen Inhalt, daß nämlich der LT das folgende Gesetz beschlossen habe: „Der nachfolgende Staatsvertrag .... wird genehmigt". Im Anschluß daran ist dann jeweils der Staatsvertrag im Wortlaut im Regierungsblatt abgedruckt.

Einer genaueren Prüfung hält diese Uebung der Praxis nicht Stand. Denn nach ihr erscheint als eigentlicher Gesetzesinhalt nur die Genehmigung, nicht aber die den Einzelnen verpflichten sollenden Bestimmungen. Heckel[10]) sagt deshalb mit Recht, die Dinge stünden bei dieser Uebung geradezu auf dem Kopf, da, was nicht Gesetz zu sein brauche (die Zustimmung zum Vertragsentwurf), als Gesetz formuliert werde, während was Gesetz sein müßte (der für die Untertanen als verbindlich zu erklärende Vertragsinhalt) nicht in der Form des Gesetzes auftrete. Die Lösung dieses Widerspruchs liegt darin, daß der Vertragsinhalt als Teil des Gesetzes zu betrachten ist, worauf dieses durch seine Fassung auch hindeutet. Richtig ist allerdings, daß — was die bestehende Praxis verwischt — scharf zu scheiden ist zwischen der Zustimmung als außenpolitischer Funktion gegenüber dem Vertragsentwurf und der Funktion innerstaatlicher Rechtssetzung im Hinblick auf den geschlossenen Vertrag.[11])

Ist man sich dieser notwendigen Unterscheidung bewußt, so ergibt sich aus ihr auch die Antwort auf die Streitfrage, ob der Zustimmungsbeschluß des LT dem

10) a. a. O. S. 222 ff.

11) Ueber die Folgen dieser Praxis der Verwischung vgl. Heckel, a. a. O. Noten 33, 35 und 37.

Volksentscheid unterliege.[12]) Soweit die Zustimmung sich als Beschluß der Billigung des Vertragsentwurfs darstellt, unterliegt sie nicht dem Volksentscheid. Anders dagegen, wenn durch den Gesetzesbefehl des Landtags der Vertragsinhalt zu innerstaatlichem Recht wird: dieses Gesetz unterliegt wie jedes Gesetz dem Volksentscheid.[13]) Solange die Praxis des Landtags in der oben angegebenen Weise den Zustimmungsbeschluß in Gesetzesform erläßt, ist gegen diese Gesetze der Volksentscheid zulässig.

Aus der Natur der Sache ergeben sich gewisse Beschränkungen bei der Behandlung der Staatsverträge im LT. Sie unterliegen zwar wie Gesetzentwürfe der dreimaligen Beratung (GeschO § 31); dagegen sind Aenderungsanträge zu Staatsverträgen unzulässig (GeschO § 32 Abs. 2). Der LT kann also einen Staatsvertrag nur im ganzen annehmen oder ablehnen. Diese Regelung wurde getroffen, weil es den Abschluß eines Staatsvertrags unmöglich machen hieße, wollte man nach oft mühevollen Verhandlungen der von der Regierung beauftragten Unterhändler dem Parlament noch Gelegenheit geben, Anderungen der einzelnen Bestimmungen zu beschließen.[14])

IV. Unter der Herrschaft der konstitutionellen Verfassungen war es stark umstritten, ob durch die Genehmigung der Volksvertretungen nur die innerstaatliche Gültigkeit oder auch die völkerrechtliche Verbindlichkeit bedingt sei.[15]) Die heutige herrschende Meinung hat sich dahin entschieden, daß vor erfolgter Genehmigung der Volksvertretung die Staatsverträge auch dem Vertragsgegner gegenüber nicht bindend sind.[16]) Dies gilt für Württemberg nicht nur für

12) Bejahend Anschütz, RV Art. 45 Note 8; Giese, RV Art. 45 Note 8; verneinend Heckel, a. a. O. S. 221.

13) So Triepel, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, AdöR Bd. 39, S. 505; Stier-Somlo, Reichsstaatsrecht, Bd. I S. 528; Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht, Bd. I S. 548.

14) Bericht zur GeschO, Verhandlungen 1924—28 Beil. Bd. 4 S. 354 zu § 32.

15) Vgl. Meyer-Anschütz, a. a. O. S. 812 ff. und Göz, StR, S. 225.

16) So Anschütz, RV Art. 45 Note 7 und die dort Zitierten; anderer Ansicht Stier-Somlo, a. a. O. S. 611.

die Verträge mit außerdeutschen Staaten, sondern ist entsprechend auch auf die Verträge mit deutschen Ländern und dem Reich anzuwenden.

Einen Zeitpunkt, in dem die Zustimmungserklärung des LT abzugeben ist, hat die Verfassung nicht bestimmt. Da die Zustimmung aber Voraussetzung der Gültigkeit ist, kann der betreffende Staatsvertrag erst nach erteilter Zustimmung vollzogen (ratifiziert) werden; die Zustimmungserklärung muß also der Ratifizierung vorangehen. Wird die Zustimmung erst nachträglich erteilt, so ist die Wirksamkeit des Vertrags aufschiebend bedingt.[17]) Die unter der Herrschaft der VU 1919 abgeschlossenen Staatsverträge tragen dieser Rechtslage Rechnung, indem sie von den beteiligten Regierungen „unter Vorbehalt der Zustimmung der gesetzgebenden Versammlungen“[18]) bezw. „unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die hiefür verfassungsmäßig berufenen Organe“[19]) abgeschlossen wurden.

Möglich ist auch, daß der LT seine Zustimmung in der Form einer Ermächtigung erteilt,[20]) mit der Wirkung, daß dann das Erfordernis späterer Genehmigung entfällt. Dies gilt allerdings nur für spezielle Ermächtigungen und nur soweit sich der abgeschlossene Vertrag im Rahmen der erteilten Ermächtigung hält. Ein Ansatz zu einer solchen Vertragsermächtigung findet sich in Art. 2 des Gesetzes betr. Abänderung des Staatsvertrags über den Uebergang der Wasserstraßen von den Ländern auf das Reich (RegBl 1921 S. 456).

V. Nicht als Staatsverträge im Sinne des § 32 VU gelten die Verwaltungsvereinbarungen, die zwischen den einzelnen Verwaltungsbehörden, meistens den Ministerien, verschiedener Länder geschlossen werden.[21]) Sie bedürfen also nicht der Zustimmung des LT, können natürlich aber auch keinen Rechtsinhalt haben.[22])

17) Anschütz, RV Art. 45 Note 7.

18) So z. B. der Staatsvertrag über den Uebergang der Post- und Telegraphenverwaltung Württembergs auf das Reich.

19) In dieser Formulierung der Lotteriestaatsvertrag.

20) Siehe dazu Hatschek, Staatsrecht, Bd. 2 S. 507 ff.

21) Nawiasky, a. a. O. S. 122.

22) Solche Vereinbarungen wurden z. B. im Anschluß an die

2. Kapitel.

Ueberwachung der Regierung in finanzieller Beziehung: Die Zuständigkeiten des Landtags auf dem Gebiete des Finanzwesens.

§ 5. Geschichtliche Vorbemerkung.

I. Dem Finanzwesen widmet die VU einen besonderen Abschnitt (VI) und bringt auch dadurch die große Bedeutung dieser Seite der staatlichen Funktionen zu deutlichem Ausdruck. Die wesentlichste Bestimmung dieses Abschnitts ist die des § 48 VU über den Staatshaushaltplan: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Staatshaushaltsplan eingestellt werden. Dieser wird für jedes Rechnungsjahr, in Ausnahmefällen für zwei Rechnungsjahre, durch das Staatshaushaltsgesetz festgestellt." — Da durch diese Feststellung in der Form eines Gesetzes die Mitwirkung des LT gesichert wird, kann man von einem Budgetrecht des LT sprechen, das das Recht und die Pflicht des LT zum Inhalt hat, bei der Aufstellung des Staatshaushaltsplans durch Verabschiedung des Staatshaushaltsgesetzes mitzuwirken. Die VU selbst trifft über das Budgetrecht des LT nur wenige Bestimmungen (§§ 48—50, 53) und überläßt die genaueren Vorschriften über Aufstellung und Vollzug des Haushaltsplans einem besonderen Gesetz (§ 52 VU), das bisher aber noch nicht ergangen ist. Deshalb ist es notwendig, auch die Praxis des LT auf diesem Gebiete zu berücksichtigen. Dabei wird sich zeigen, daß trotz der durch die Revolution herbeigeführten Verschiedenheit des rechtlichen Verhältnisses von Regierung und LT noch starke Anklänge an das frühere Recht und an die Besonderheiten des Budgetrechts des württ. LT gegenüber dem des Reichs und der Volksvertretungen anderer deutscher Länder vorhanden

---

Staatsverträge über den Uebergang der Post und der Staatseisenbahnen (in diesen beiden Fällen in Form eines Schlußprotokolls) und im Anschluß an den Gerichtsgemeinschaftsvertrag von den beteiligten Ressortministern geschlossen, ferner mit der Schweiz und mit Deutschösterreich in den Jahren 1920—25. Diese letzteren Vereinbarungen sind nicht veröffentlicht; siehe dazu Elben, a. a. O. S. 101 ff.

sind. Jene Besonderheiten wiederum hatten ihren Grund in geschichtlichen Vorbildern des ständischen Staates und sind ohne deren Kenntnis unverständlich. Daher muß auch eine Darstellung des heute geltenden Rechtszustandes in weitem Umfang auf die Geschichte des Budgetrechts des württ. LT eingehen.

Im folgenden sollen deshalb zuerst die geschichtlichen Grundlagen und dann das geltende Recht erörtert werden. Neben dem eigentlichen Budgetrecht des LT, das in einem weiteren Sinne nicht nur die Mitwirkung bei der Aufstellung des Staatshaushaltsplans, sondern auch die parlamentarische Rechnungskontrolle umfaßt, sind als weitere Rechte des LT auf dem Gebiete des Finanzwesens die Zustimmung zu Veräußerungen und Belastungen des Kammerguts, zur Aufnahme von Anleihen und Eingehung von Bürgschaften zu nennen. Diese letzteren Zuständigkeiten wieder stehen im engsten Zusammenhang mit der Verwaltung der Staatsschuld, die in einem besonderen Gesetz geregelt und an der der LT ebenfalls beteiligt ist.

II. Die historische Gestaltung des Finanzwesens in Württemberg[1]) und die Rechte der Stände auf diesem Gebiet sind eng mit der Ausbildung verschiedener nach ihrem Bestand und ihrer Verwaltung gesonderter Vermögensmassen im ständischen Staate verknüpft, welche in der privatrechtlichen Auffassung des Verhältnisses zwischen Herzog und Landschaft ihren Grund hatte. Der „Landschaft", d. h. dem Gebietsbestand, wie er durch die Unteilbarkeitsverträge (insbesondere den Münsinger Vertrag von 1482) und den Herzogsbrief festgelegt wurde, entsprach auf der finanziellen Seite das „Kammergut" des Fürsten. Neben dem Güterbesitz des Herzogs in jenem Gebiete „gehörten zum Kammergut auch alle finanziellen Bezüge von den Einwohnern des Landes, sofern sie nur den Charakter eines Privatrechts hatten".[2]) Dagegen konnte der Herzog im Gebiete der Landschaft nicht ohne weiteres Steuern erheben. Die durch den dreißigjährigen Krieg veranlaßte Entwertung

1) Zur Geschichte vgl. Göz, StR, S. 5, 78 ff, 92; Göz, VU S. 187 bis 189, 230—231; Fricker-Geßler, S. 127 ff. und passim; ferner Anschütz, Enzyklopädie S. 186—191.

2) Fricker-Geßler, a. a. O. S. 68.

benützend, erwarb deshalb Herzog Eberhard III. mit Kammereinkünften erheblichen Grundbesitz nebst Gefällen, den er weder dem Herzogtum einverleibte noch mit dem Kammergut vereinigte, sondern zu einem eigenen Privatfamilienfideikommiß gestaltete, das den Namen „Kammerschreibereigut" führte, unter einem besonderen Verwalter stand und später noch vergrößert wurde.[3]) Als dritte Vermögensmasse bestand noch das nach der Reformation gebildete „Kirchengut".

Wie schon angedeutet, stand dem Herzog das Recht der Steuererhebung im eigentlichen Gebiet der Landschaft nicht zu; reichte er mit dem seiner freien Verwaltung und Verfügung unterstehendem Kammergut nicht aus, so mußte er Schulden machen. Um diese tilgen zu können, blieb nur der Weg, sich an die Stände zu wenden, damit diese ihm die notwendigen Mittel beschafften. Aus dieser anfangs nur gelegentlich geübten Praxis entwickelte sich infolge der ständigen Geldbedürfnisse der Herzoge bald ein festes System, wonach die Stände im Wege des Vertrags gegen Zusicherung der Abstellung von Landesbeschwerden und Erweiterung ihrer Rechte die herzoglichen Schulden übernahmen, die damit zu Landesschulden wurden, oder dem Herzog Beiträge aus der Landschaftskasse gewährten. Durch solche Verträge — vom Tübinger Vertrag von 1514 bis zum Erbvergleich von 1770 — bildete sich die württ. ständische Verfassung aus und unter diesem Gesichtspunkt ist der Satz, daß die württ. Regenten mit ihrem Kammergut auskommen mußten, mit Recht als die ganze württ. Verfassung bezeichnet worden.[4])

Wie dem Herzog die Verwaltung des Kammerguts, so stand an sich den Ständen allein das Recht der Besteuerung zu. Die Steuern flossen in eine besondere Landschaftskasse, die den vierten zu unterscheidenden Vermögenskomplex bildete und nur der Verwaltung der Stände unterstand. So hatten also die Stände, da ihnen wohl das Besteuerungsrecht, aber keine Kontrolle über die Ausgaben zustand, ein Einnahme- nicht aber ein Ausgabenbewilligungsrecht. Auf

3) Göz, VU S. 187—88.
4) Fricker-Geßler, a. a. O. S. 128.

der anderen Seite wieder war dem Herzog jeder Einfluß auf die Landschaftskasse entzogen. Da Kammergut und Landschaftskasse ihrem Wesen nach jedoch in engster Wechselbeziehung standen, hatte dies bald zur Folge, daß einerseits ein Veräußerungsverbot hinsichtlich des Kammerguts aufgestellt wurde; zum mindesten war zu Veräußerungen und Belastungen die Einwilligung der Stände notwendig. Andererseits gewann der Herzog auf die Landschaftskasse insofern Einfluß, als diese zwar durch den Engeren Ausschuß und ständische Beamte verwaltet, bei „der Prob und jährlichen Abhör" aber eine landesherrliche Deputation beteiligt war. — Eine geordnete Etatwirtschaft dagegen fehlte zu dieser Zeit noch vollständig.

Diesem Zustand wurde ein Ende bereitet, als auf Grund der durch den Preßburger Frieden vom 26. Dezember 1805 erlangten Souveränität nach außen Kurfürst Friedrich am 30./31. Dezember 1805 die altwürttembergische Verfassung gewaltsam aufhob, u. a. sich die Landschaftskasse aneignete und sie mit dem Kammer- und dem Kirchengut zu einem ungetrennten Staatsgut vereinigte, während das Kammerschreibereigut, zum Hofdomänenkammergut umgewandelt, als besonderes Familienfideikommiß erhalten wurde. Auch das Besteuerungsrecht nahm der Kurfürst und spätere König unbeschränkt für sich in Anspruch. Endlich wurde in diesem Zeitraum der absoluten Monarchie der Grundsatz der Feststellung von Einnahmen und Ausgaben durch einen Haushaltplan eingeführt.[5])

In dem nun folgenden Verfassungskampf der Jahre 1815—1819 war die „ständische Administration der Landesgelder" einer der Präliminarpunkte, welche von den Ständen für eine Verständigung aufgestellt wurden.[6]) Diese erreichten sie zwar nicht, dagegen läßt die neu geschaffene ständische Schuldenverwaltung merkbare Anklänge an den früheren Rechtszustand erkennen. Die deutlichste Anknüpfung an das frühere Recht aber zeigt das periodische Steuerbewilligungsrecht, welches die VU von 1819 den Ständen beließ.

5) Fünftes Organisationsedikt vom 18. 11. 1817 § 51, bei Reyscher, a. a. O. Bd. 3 S. 489.

6) Fricker, Verfassungsurkunde S. XII.

III. Die Rechte der Stände auf dem Gebiete des Finanzwesens nach der VU von 1819 charakterisieren sich danach folgendermaßen:

Dem Kammergut kam die Eigenschaft eines vom Königreich unzertrennlichen Staatsguts zu (VU 1819 § 103). Es konnte ohne Einwilligung der Stände weder durch Veräußerung vermindert, noch dauernd belastet werden (§ 107). Das Kirchengut sollte wieder ausgesondert werden (§ 77). Tatsächlich ist dies bis auf den heutigen Tag nicht geschehen, nach Lage der Sache auch nicht mehr möglich, weshalb der Staat größtenteils die Bedürfnisse der evangelischen und katholischen Kirche bestreitet, bis die von der VU 1919 (§ 63) vorgesehene Abfindung durch eine Rente geschieht.

Das Steuerbewilligungsrecht wurde durch die VU von 1819 in Verbindung mit den Grundsätzen der Etatwirtschaft gebracht: „Soweit der Ertrag des Kammerguts nicht zureicht, wird der Staatsbedarf durch Steuern bestritten. Ohne Verwilligung der Stände kann weder in Kriegs- noch in Friedenszeiten eine direkte oder indirekte Steuer ausgeschrieben und erhoben werden“ (§ 109). Dem Ansinnen einer Steuerverwilligung mußte jedesmal eine genaue Nachweisung über die Notwendigkeit oder Nützlichkeit der zu machenden Ausgaben, über die Verwendung der früheren Staatseinnahmen und über die Unzulänglichkeit der Kammereinkünfte vorangehen (§ 110), zu welchem Zweck der Finanzminister den Hauptetat den Ständen zur Prüfung vorzulegen hatte (§ 114).

Dem Landtag stand also das Recht der Einnahmebewilligung nur hinsichtlich der Steuern, außerdem nur insoweit zu, als es die Verfassung oder die Gesetze ausdrücklich gewährten (Veräußerung des Kammerguts und Aufnahme von Anleihen), im übrigen aber hatte er kein allgemeines Einnahmebewilligungsrecht. Ein Ausgabenbewilligungs- bezw. -verweigerungsrecht kam ihm formell überhaupt nicht zu, materiell aber und mittelbar allerdings insoweit, als er nur notwendige, nicht dagegen auch willkürliche Ausgaben in der Budgetvorlage stehen lassen

und im Hinblick auf sie die Steuern bewilligen mußte (vgl. VU 1819 § 124.[7])

Im einzelnen waren die Eigentümlichkeiten des Rechtszustands in Württemberg noch folgende: Der Etat brauchte nicht notwendig in der Form des Gesetzes verabschiedet zu werden; die Mitwirkung der Stände dabei war nicht obligatorisch, sondern nur notwendige Voraussetzung für die Steuerbewilligung. Hätte die Regierung einmal ohne Steuern auskommen können, so hätte sie den Etat nicht zur Prüfung vorzulegen brauchen. Tatsächlich war dies nie vorgekommen und es ist seit dem Jahre 1830 der Etat zusammen mit der Steuerverwilligung jeweils als „Finanz-Gesetz" verabschiedet worden.[8]) — Von sich aus konnten die Stände nicht Ausgabeposten des Etats erhöhen oder neue einsetzen (VU 1819 § 172 in der Fassung des Gesetzes vom 23. Juni 1874). — Die durch ein Finanzgesetz verwilligten Steuern durften nach Ablauf des Zeitraums, für den sie verwilligt waren, noch vier Monate weiter erhoben werden (VU 1819 § 114).

Als Ersatz für die Verwaltung der allgemeinen Landessteuerkasse wurde den Ständen die Verwaltung der Staatsschuld übertragen und diese unter ihre besondere Gewährleistung gestellt (VU §§ 119 ff). Die Staatsschuldenkasse wurde durch eigene ständische Beamte verwaltet, während die Regierung nur ein Oberaufsichtsrecht hatte.

7) Anschütz, Enzyklopädie, S. 188. — Im Gegensatz zum württembergischen Landtag hatte der frühere Reichstag und der preußische Landtag weder ein allgemeines Einnahmenbewilligungs-, noch im besonderen ein Steuerbewilligungsrecht, wie es in Württemberg bestand, da die bestehenden Steuern und Abgaben forterhoben wurden, ohne daß es der periodischen Bewilligung bedurft hätte. Da jedoch im Reich und in Preußen alle Einnahmen und Ausgaben für jedes Jahr veranschlagt und auf den Staatshaushalt gebracht werden mußten, dieser aber durch Gesetz verabschiedet wurde und so die Mitwirkung der Volksvertretung gesichert war, wurde hier ein unbeschränktes Ausgabenbewilligungs- und Verweigerungsrecht der Volksvertretung behauptet, von der überwiegenden Meinung jedoch abgelehnt und auf die Verweigerung von Ausgaben, zu deren Leistung keine Rechtspflicht bestand, beschränkt. Vgl. Anschütz, a. a. O. S. 189 f.

8) Göz, VU S. 205 f., S. 209 f.

Trotzdem diese Gestaltung das natürliche Verhältnis umkehrte,[9]) konnte man bis zur Revolution nicht von ihr loskommen, da man als Nachwirkung alter ständischer Anschauungen in ihr und dem periodischen Steuerbewilligungsrecht die wesentlichen Garantien der ständischen Rechts- und Machtstellung erblickte.

§ 6. Das Budgetrecht des Landtags.[1])

I. In Uebereinstimmung mit den Verfassungen des Reichs (Art. 85 Abs. 2) und sämtlicher deutschen Länder bestimmt die gegenwärtige VU (§ 48), daß der Staatshaushaltsplan durch ein besonderes Gesetz — das Staatshaushaltsgesetz — festgestellt werde. Damit ist die Verabschiedung des Staatshaushaltsplans auf dem förmlichen Weg der Gesetzgebung vorgeschrieben und insofern gilt das in der VU über die Gesetzgebung Gesagte grundsätzlich auch für das Staatshaushaltsgesetz. Allein die Natur des Staatshaushaltsplans bedingt notwendig Abweichungen von jenen Grundsätzen, was auch der württ. Verfassunggeber erkannt und was ihn zu Bestimmungen veranlaßt hat, die den Weg der Gesetzgebung beim Staatshaushaltsgesetz modifizieren.

Um sie richtig verstehen zu können, muß zunächst die Frage beantwortet werden, was der Staatshaushaltsplan ist? Ohne Rücksicht auf seine besondere staatsrechtliche Bedeutung stellt er zunächst besehen einen nach bestimmten — insbesondere wirtschaftlichen — Gesichtspunkten aufgestell-

9) Göz, VU S. 237.

1) Es kann sich im folgenden nur darum handeln, die staatsrechtlichen Grundlagen, wie sie in der VU ihren Niederschlag fanden, nicht aber das gesamte Etatsrecht Württembergs (im objektiven Sinn) insbesondere die finanzrechtlichen Einzelheiten (z. B. Nettobudget, Restverwaltung, Spezialisierung usw.) zu erörtern. Dies ist umso weniger möglich, als immer noch die in § 52 VU verheißene Staatshaushaltsordnung fehlt und an Vorarbeiten zu einer solchen trotz wiederholter Anregungen im LT nur der Entwurf eines Gesetzes betr. den Staatshaushalt aus dem Jahre 1913 (Verhandlungen der zweiten Kammer Beil. Bd. 113 S. 363 ff.) vorliegt. Dieser wieder ist durch die veränderte staatsrechtliche Gestaltung zumindest in seinen Grundlagen heute überholt.

ten Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates in einem bestimmten Zeitraum dar. Welcher Art jene wirtschaftlichen Gesichtspunkte sind und sein sollen, ist vorwiegend eine Frage der Finanzwissenschaft und hier nicht zu erörtern.[2])

Grundsätzlich berät und beschließt nach § 7 VU der LT über Gesetze sowohl auf Vorschlag des Staatsministeriums als auch auf Vorschlag aus seiner Mitte; es ist also rechtlich die Initiative der LT-Mitglieder auch im Hinblick auf Haushaltsgesetze nicht beschränkt; tatsächlich ist sie jedoch nach der Natur der Sache ausgeschlossen. Nicht nur tatsächlich, sondern durch ausdrückliche Verfassungsbestimmung (§ 45) dagegen ist die Initiative durch Volksbegehren bei Haushaltsgesetzen ausgeschlossen.[3]) Der einzig wirklich Initiativberechtigte ist deshalb das Staatsministerium: von ihm wird dem LT jeweils der Entwurf des Staatshaushaltsgesetzes vorgelegt; auf seinem durch Stimmenmehrheit gefaßten Beschluß beruht dieser Entwurf, da dem geschriebenen Recht Württembergs ein Widerspruchsrecht des Finanzministers bei der Beschlußfassung über den Haushaltsplanentwurf unbekannt ist. Anders als im früheren Recht (VU 1819 § 111) ist die Vorlage des Entwurfs nicht mehr Sache des Finanzministers, sondern des gesamten Staatsministeriums.

II. Auch für die Beratung und Beschlußfassung über Haushaltsvorlagen gilt grundsätzlich dasselbe wie für alle Gesetzentwürfe; insbesondere schreibt § 31 GeschO vor, daß sie in drei Beratungen erledigt werden. Mehr als bei anderen Gesetzen spielt hier vor allem auch die Ueberweisung des Entwurfs an einen Ausschuß eine Rolle. In diesem, dem Finanzausschuß, pflegt eine eingehende Beratung stattzufinden, die ihren Niederschlag in zahlreichen Anträgen für die weitere Beratung im Plenum findet. Derartige Anträge

2) Eine eingehende Darstellung des Staatshaushaltsrechts gab neuerdings Neumark, Der Reichshaushaltplan, 1929, der auch die württ. Sonderbestimmungen berücksichtigt, aber vorwiegend finanzwissenschaftlich orientiert ist.

3) Das Verbot der Volksabstimmung schließt notwendig auch das der Volksinitiative in sich; ebenso für das Reich (Art. 73 Abs. 4 RV): Anschütz, RV. Art. 73 Note 10; Giese, RV. Art. 74 Note 11; Poetzsch, RV. Art. 73 Note 20.

sind aber geeignet, die Vorlage unübersichtlich zu machen und das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben, das der Entwurf aufwies (zum mindesten aufweisen sollte!), zu stören. Um dies zu verhindern und gleichzeitig die Erhöhung der Ausgaben überhaupt zu erschweren, sieht die VU eine Einschränkung der Ausgabeninitiative des LT vor. Es sind nämlich „Beschlüsse des Landtags, Ausgaben des Voranschlags zu erhöhen oder neue einzustellen, auf Verlangen des Staatsministeriums einer wiederholten Beratung zu unterziehen. Diese darf ohne Zustimmung des Staatsministeriums nicht vor Ablauf von 14 Tagen stattfinden und es ist der neue Beschluß nur gültig, wenn mindestens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen" (§ 49 VU). — Diese Bestimmung, (der in der VU von 1819 der vollständige Ausschluß der Budgetinitiative in § 172 Abs. 2 entsprach und) die erst im Verfassungsausschuß eingesetzt wurde[4]), scheint geeignet, der Regierung eine starke Waffe gegen ein allzu ausgabenfreudiges Parlament in die Hand zu geben und überhaupt ein Eindringen des Parlaments in die Exekutive auf dem Gebiete des Finanzwesens zu unterbinden. Sie bedarf deshalb näherer Betrachtung.

Zunächst ist festzustellen, daß § 49 sich nur auf die Erhöhung oder Neueinstellung von Ausgaben bezieht; es ist also dem LT unbenommen, Einnahmebeträge zu ändern, insbesondere höher einzusetzen, oder einen Einnahmebetrag auf eine andere Quelle zu verweisen. Weiter bezieht sich die Vorschrift nicht nur auf die Erhöhung der Ausgabenendsumme, sondern auf die der einzelnen Positionen; auch wenn die Summe der Ausgaben gleich bleibt, etwa durch gleichzeitige Verminderung oder Streichung eines anderen Postens, ist das Einspruchsrecht des Staatsministeriums gegeben.[5])

Nach dem Wortlaut des § 49 macht das Staatsministerium von seinem Recht Gebrauch, indem es vom Land-

4) Vgl. Bericht S. 265 zu §§ 69, 70. — Die Vorschrift des § 49 wurde zum Vorbild für eine Reihe anderer Länderverfassungen, so insbesondere für Bayern; vgl. Nawiasky, a. a. O. S. 81 und 494.

5) Vgl. Braun, Die Ausgabeinitiative des Parlaments in ihrer Entwicklung und Geltung, AdöR NF 6 S. 69 Note 67.

tag verlangt, die ändernden Beschlüsse „einer wiederholten Beratung zu unterziehen". Diese Fassung ist schief, denn wie aus dem übrigen Inhalt des Paragraphen hervorgeht, ist das wesentliche nicht die neuerliche Beratung, sondern die Beschlußfassung. Damit der beanstandete Beschluß bestätigt werde, bedarf es der Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder. Dieses Quorum bezieht sich nur auf die bei der erneuten Beschlußfassung anwesenden Mitglieder, gleichgültig wie viele bei der ersten anwesend waren und wie viele seinerzeit der Erhöhung zugestimmt haben. Da für die zweite Beschlußfassung nur die gewöhnliche Anwesenheitsziffer verlangt wird, kann deshalb der bestätigende Beschluß von einer effektiv kleineren Zahl von Abgeordneten gefaßt werden wie der erste, beanstandete; dann nämlich, wenn der erste Beschluß von einem stark besetzten, der bestätigende aber von einem schwach besetzten Haus gefaßt wurde. Darin liegt zweifellos eine Schwäche des § 49.

Will man seinem Sinn gerecht werden, so darf man seine Anwendung nicht nur auf den vom Staatsministerium vorgelegten Entwurf des Staatshaushaltsplans und die dazu angenommenen Aenderungsbeschlüsse beschränken, vielmehr muß das Einspruchsrecht auch gegenüber Erhöhungen und Neueinstellungen, die in Gestalt eines aus der Initiative des LT hervorgegangenen Nachtragshaushaltsplans auftreten, gewährt werden. Andererseits kann der LT aber den Budgetentwurf ohne Veränderungen durchgehen lassen und dann ohne Rücksicht auf die finanziellen Folgen einen Initiativantrag aus seiner Mitte annehmen, der finanzielle Auswirkungen hat (z. B. Aenderungen des Besoldungsgesetzes[6]). Alsdann bleibt dem Staatsministerium nichts übrig, als die finanziellen Folgen jenes Gesetzesbeschlusses durch Erhöhung der vorgesehenen Ausgaben oder Einbringen eines Nachtragsetats zu liquidieren. Auch diese Möglichkeit zeigt den zweifelhaften Wert des Einspruchsrechts des § 49 VU.

Verlangt aber das Staatsministerium erneute Beschlußfassung über eine Ausgabenerhöhung, so bleiben nur

6) Beispiel von Braun, a. a. O. S. 74.

die beanstandeten Erhöhungen in der Schwebe; den übrigen Etat dagegen kann das Staatsministerium ausfertigen und verkünden.[7]) Davon wird es insbesondere dann Gebrauch machen, wenn das Staatshaushaltsgesetz sonst nicht rechtzeitig zustande käme.

Neben seiner praktischen Bedeutung kommt dem § 49 VU im systematischen Zusammenhang der Rechte und Gegenrechte von LT und Staatsministerium die Eigenschaft eines Ersatzes für die Entziehung des Rechts des Staatsministeriums zur Anrufung des Volksentscheids über das Staatshaushaltsgesetz durch § 45 VU zu.

III. Das Staatshaushaltsgesetz ist das „Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans" für ein Rechnungsjahr. Diese Feststellung wird jeweils in Art. 1 des Staatshaushaltsgesetzes und dem als Anlage beigefügten Staatshaushaltsplan getroffen. Der Art. 1 stellt nur die Endsummen des Staatsbedarfs (Ausgaben) und der Deckungsmittel (Einnahmen), gegliedert nach dem ordentlichen und außerordentlichen Dienst fest, während im Haushaltsplan selbst jene Endsummen näher gegliedert sind. Der Staatshaushaltsplan bildet also einen Bestandteil des Staatshaushaltsgesetzes. — Wie bereits festgestellt wurde, schrieben im Gegensatz zur früheren württembergischen Verfassung die Verfassungen des Reichs und Preußens die Feststellung des Etats durch ein Gesetz vor. Durch diese Vorschrift wurde die Streitfrage nach der Rechtsnatur des Haushaltsgesetzes ausgelöst, ob es nämlich ein Gesetz im materiellen Sinn oder nur ein Gesetz im formellen Sinne sei. Die herrschende und richtige Meinung sah im Haushaltsgesetze nur ein Gesetz im formellen Sinn, seinem materiellen Wesen nach aber einen Verwaltungsakt. Diese Ansicht ist auch für das neue Recht beizubehalten und so ist auch das württ. Staatshaushaltsgesetz, *soweit es die Feststellung des Staatshaushaltsplans zum Inhalt hat*, als ein Verwaltungsakt im Gewande des Gesetzes zu betrachten.[8])

7) Braun, a. a. O. S. 70.

8) Vgl. statt anderer Anschütz, RV Art. 85 Note 4; Stier-Somlo, a. a. O. Bd. I S. 684 und S. 328 ff., und die von

Damit ist zum Ausdruck gebracht, daß der in Gesetzesform gekleidete Staatshaushaltsplan nicht eine Anordnung der Staatsgewalt ist, die für das Volk verbindlich ist (VU § 41).

IV. Unabhängig von der Frage der Allgemeinverbindlichkeit des Haushaltsplanes ist diejenige nach den Rechtswirkungen für die Verwaltung. Die VU stellt darüber keine allgemeine Norm auf, sondern sagt nur (§ 53), daß zu Ueberschreitungen des Voranschlags nachträgliche Genehmigung des LT erforderlich ist. Außerdem kehrt in einem besonderen Artikel des Staatshaushaltsgesetzes regelmäßig die Bestimmung wieder, daß Ueberschreitungen der im Staatshaushaltsplan vorgesehenen Ausgaben in jedem Fall der vorherigen Zustimmung des Finanzministeriums bedürfen und daß diese nur im Falle eines unabweislichen Bedürfnisses erteilt werden dürfe. Auch dürfen die einzelnen Ansätze der Ausgaben im Staatshaushaltsplan nur insoweit in Anspruch genommen werden, als es zur ordnungsmäßigen Führung der Verwaltung für das laufende Rechnungsjahr erforderlich ist[9]).

In diesen Bestimmungen liegt zunächst eine Stärkung der Befugnisse des Finanzministers gegenüber den anderen Ressorts, indem ihm ein besonderes Zustimmungsrecht gegeben wird. Darüber hinaus steht ihm aber überhaupt ein Kontrollrecht gegenüber der gesamten Staatsverwaltung

ihnen Zitierten; für das württ. Recht Göz VU S. 213; Göz, StR S. 100 f., S. 256; Sarwey, a. a. O. Bd. 2 S. 506 und Note 5 daselbst; Bazille, § 48 Note 3; — Die Theorie Hatschecks (Staatsrecht II S. 213, Institutionen Bd. 3 S. 361), nach dem der Staatshaushalt ein in die Form eines Gesetzes gekleidetes Rechtsgeschäft zwischen LT und Regierung ist, wird für das geltende Recht mit Grund abgelehnt; vgl. z. B. Stier-Somlo, a. a. O. Bd. I S. 685. Hätte das ständische Recht Württembergs einen zwischen Herzog und Ständen zu vereinbarenden Etat gekannt, so hätte man nach der besonderen Rechtsstellung der Kontrahenten zu einander hier von einem Rechtsgeschäft zwischen ihnen sprechen können.

9) Vgl. Art. 7 des Staatshaushaltsgesetzes für 1928 (RegBl S. 123). — Das Staatshaushaltsgesetz für 1929 (Art. 5) verschärft die bisherige Vorschrift und stellt zum ersten Mal eine Haftung der dagegen verstoßenden Beamten auf (RegBl 1929 S. 269).

im Hinblick auf den Vollzug des Staatshaushaltsplans zu, da Art. 9 Ziff. 1 des Gesetzes über das Staatsministerium und die Ministerien dem Geschäftskreis der Finanzverwaltung den Staatshaushalt zuweist, mithin also auch die Ueberwachung seiner Einhaltung. Daraus ergibt sich aber weiter auch eine besondere Verantwortlichkeit des Finanzministers gegenüber dem LT.[10]) Zunächst ist auf Grund des § 36 VU jeder Einzelminister und das Staatsministerium für den Vollzug seines Spezialetats und für dessen Innehaltung dem LT gegenüber verantwortlich. Darüber hinaus aber trifft den Finanzminister als Korrelat seines Zustimmungsrechts eine besondere Verantwortlichkeit für den Vollzug des gesamten Haushaltsplans. Deshalb ist bei Planüberschreitungen neben der Verantwortlichkeit des Ministers, in dessen Geschäftskreis sie vorkamen, stets auch diejenige des Finanzministers dem LT gegenüber gegeben.

V. Neben die allgemeine Ministerverantwortlichkeit tritt das besondere Erfordernis der Landtags-Genehmigung zu Ueberschreitungen nach § 53 VU. Dabei fällt auf, daß nur von Ueberschreitungen, also von einem Mehr gegenüber dem Voranschlag, die Rede ist, nicht aber von einem Weniger. Sollte es deshalb dem Staatsministerium bezw. den einzelnen Ministern und im besonderen dem Finanzminister erlaubt sein, nach Belieben von den im Haushaltsplan eingesetzten Beträgen nach unten abzuweichen, also den Einzug von vorgesehenen Einnahmen zu unterlassen oder eingesetzte Ausgabenbeträge nicht zu leisten? Damit ist die allgemeine Frage aufgeworfen, wie weit die Exekutive beim Vollzug des Haushaltsplans gebunden ist, oder ob und wie weit hier ihr freies Ermessen Platz greift.

Für das frühere Recht mußten diejenigen, welche im Haushaltsgesetz ein Gesetz im materiellen Sinne sahen, konsequenterweise die Bindung der Regierung an den Haushaltsplan, also auch die Verpflichtung, vorgesehene Ausgaben zu machen, bejahen. Die herrschende Meinung dagegen sah in der Ausgabenbewilligung nur eine Vollmacht für die Regierung. Infolge der völlig veränderten Rechtsstellung des Staatsministeriums zum LT ist heute grund-

10) Nawiasky, a. a. O. S. 510.

sätzlich die rechtliche Verbindlichkeit des Haushaltsplans zu bejahen. Die Regierung ist also gehalten, die vorgesehenen Einnahmen (z. B. Steuern) einzuziehen[11]) und die eingestellten Ausgabenbeträge dem vorgesehenen Zwecke zuzuführen. Gerade bei den letzteren aber ergibt sich die Pflicht zur Leistung sehr häufig nicht aus dem Staatshaushaltsplan, sondern aus gesetzlichen Verpflichtungen z. B. bei Gehältern und Vertragsverbindlichkeiten. Andererseits zeigt sich aus dem besonderen Charakter einzelner vorgesehener Einnahmen und Ausgaben, daß damit nur eine Ermächtigung für die Regierung gegeben sein soll, von der sie nach pflichtmäßigem Ermessen Gebrauch zu machen hat. Dies gilt bei den Einnahmen insbesondere für verwilligte Anleihen, bei Ausgabenbewilligungen dort, wo weder eine gesetzliche Pflicht zur Leistung vorliegt, noch aus der besonderen Sachlage der Wille des LT zur restlosen Verausgabung des eingestellten Betrags zu entnehmen ist: wo nach dem Willen des LT Einsparungen zugelassen und in der Tat möglich sind, sind sie durchzuführen.

VI. Die soeben berührte Tatsache, daß vom Staat zu leistende Ausgaben unter Umständen nicht dem freien Willen des LT entspringen, sondern auf gesetzlicher Verpflichtung beruhen, führt zu der Feststellung, daß auch der LT seinerseits dem ihm vom Staatsministerium vorgelegten Entwurf des Staatshaushaltsplans nicht in absoluter legislativer Freiheit gegenübersteht. So kann er die notwendigen Ausgaben, sei es, daß sie aus rechtlichen (Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen) oder politischen Gründen (staatliches Existenzminimum) notwendig sind, nicht einfach im Haushaltsplan streichen. Nur die Bewilligung zweckmäßiger Ausgaben unterliegt seiner freien Entschließung. Die VU von 1819 hatte dies dadurch zum Ausdruck gebracht, daß die Stände die Notwendigkeit oder Nützlichkeit der zu machenden Ausgaben zu prüfen, aber auch die nach gewissenhafter Prüfung für notwendig erkannten Steuern zu bewilligen hatten. Wenn auch eine solche Rechtsvorschrift heute nicht mehr besteht, so hat der LT tatsächlich doch so wenig wie früher ein unbeschränktes Ausgabenverweigerungsrecht.

11) Bazille, § 48 Note 2/II.

VII. Neben der besonderen rechtlichen Funktion des Staatshaushaltsplans, die in seiner Verbindlichkeit für die Verwaltung und der damit verknüpften Verantwortlichkeit der zu seiner Vollziehung berufenen Organe liegt, ist das Budgetrecht des LT in hervorragendem Maße ein Mittel der Verwaltungskontrolle. Soweit die im Etatentwurf angeforderten Geldmittel nicht zur Erfüllung bestehender gesetzlicher Verpflichtungen notwendig sind, kann der LT durch ihre Bewilligung oder Streichung die Verwaltung für die kommende Haushaltsperiode schon im voraus weitgehend bestimmen und beeinflussen. Da der Haushaltsplan nur für ein oder zwei Jahre verabschiedet wird (§ 48 VU: Grundsatz der Annalität), ist diese Kontrolle eine regelmäßig wiederkehrende, wodurch sie erst ihre große Bedeutung erhält. Unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungskontrolle erhalten auch die weiteren Budgetgrundsätze[12]) besondere Bedeutung. Dazu gehören: der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans (alle Einnahmen und Ausgaben.....) und der Grundsatz der Einheit (in den Staatshaushaltsplan), der allerdings dadurch durchbrochen wird, daß der württembergische Haushaltsplan einen sogenannten ordentlichen und einen außerordentlichen Dienst enthält. Der Grundsatz der Spezialität verlangt, daß die budgetmäßig zu bestimmten Zwecken bewilligten Mittel nur für diese und nur für die Zeit der Bewilligung verwendet werden dürfen, soweit nicht unter den Einzelpositionen gegenseitige Deckungsfähigkeit oder Uebertragbarkeit vorgesehen ist.

Die präventive Kontrolle, welche die Feststellung des Haushaltsplans durch den LT und die Bindung der Regierung an denselben bedeutet, ist nur ein unvollkommenes Recht, wenn nicht der LT auch die Möglichkeit hat, den Vollzug zu kontrollieren. Diesem Zwecke dient die parlamentarische Rechnungskontrolle. Für das Reich schreibt Art. 86 RV vor, daß der Reichsfinanzminister zur Entlastung der Reichsregierung über die Verwendung aller Reichseinnahmen in dem folgenden Rechnungsjahre dem Reichsrat und dem Reichstag Rechnung zu legen hat. Eine in-

12) Wegen der Budgetgrundsätze sei auf die eingehende Darstellung Neumarks a. a. O. S. 122 ff. verwiesen.

haltlich übereinstimmende Regelung hatte auch der Verfassungsentwurf (§ 53 Abs. 1) für Württemberg vorgesehen; wegen der technischen Unmöglichkeit, schon bei der Beratung eines Haushaltsplans die Rechnungsergebnisse des vorhergehenden Etatsjahres vorzulegen, wurde die Bestimmung jedoch fallen gelassen.[13])

Auch ohne ausdrückliche Regelung ergibt sich aber das Prüfungsrecht des LT aus den §§ 6, 8 und 53 VU. Ihm zufolge pflegt die Regierung die Rechnungsergebnisse der abgeschlossenen Etatsperioden nach ihrer Zusammenstellung dem LT jeweils vorzulegen. Im übrigen fehlt das in § 52 VU vorgesehene Gesetz über die Rechnungsstellung und Rechnungslegung noch; auch die Errichtung eines unabhängigen Rechnungshofs, der seine Prüfungsbemerkungen unmittelbar dem LT vorlegen soll (§ 51 VU), steht noch aus;[14]) zur Zeit erfolgt die Rechnungsprüfung durch die dem Finanzministerium unterstehende Oberrechnungskammer.

§ 7. Fortsetzung: Die Frage des periodischen Steuerbewilligungsrecht des Landtags.

I. Aus dem einem jeden Haushaltsplan innewohnenden Grundsatz des möglichst durchgeführten Gleichgewichts zwischen Einnahmen und Ausgaben ergibt sich die Folgerung, daß dem LT kein unbeschränktes Einnahmenverweigerungsrecht zustehen kann, wenn nicht der Fortbestand des Staates in Frage gestellt sein soll. In der konstitutionellen Monarchie war die Genehmigung oder Verweigerung der Einnahmen durch den Landtag ausgeschlossen hinsichtlich der Erträge des Kammerguts. Dagegen hatte er ein Steuerbewilligungsrecht in dem Sinne, daß ohne besondere Bewilligung im periodischen Finanzgesetz keine Steuer erhoben werden durfte.[1]) Dieses Steuerbewilligungsrecht erstreckte sich auf alle für den Staat zu er-

13) Bericht S. 266 zu § 73.

14) Ein solcher war schon in der Monarchie vorgesehen; vgl. den Entwurf eines Gesetzes betr. den Rechnungshof, mit Begründung, Verhandlungen der zweiten Kammer Beil. Bd. 113 S. 401 ff.

1) Göz, StR S 101, insbes. Note 1 das., S. 102 und 241.

hebenden Steuern, mochten sie direkte oder indirekte sein und mochten ihre Grundlagen jeweils im Finanzgesetz bestimmt oder außerhalb desselben in dauernden Steuergesetzen geregelt sein; auch wenn ein solches Gesetz eine Abgabe erschöpfend geregelt, namentlich also den Steuersatz fest bestimmt hatte, wie bei den Sporteln und Gerichtskosten, war zur Erhebung die Ermächtigung des Landtags nötig, die jeweils nur auf die Dauer der Etatsperiode wirkte. Innerhalb derselben durfte deshalb die Regierung Steuern nur nach Maßgabe des Finanzgesetzes und der darin bezeichneten Steuergesetze erheben. Gleichzeitig damit wurde durch das Finanzgesetz in Verbindung mit den Steuergesetzen auch das Maß der den einzelnen Steuerpflichtigen treffenden Abgaben bestimmt; auch ihm gegenüber hörte mit der Geltung des Finanzgesetzes die Ermächtigung der Regierung zur Steuererhebung auf, vorbehaltlich der Ausnahmevorschrift des § 114 VU 1819.[2])

Die Staatshaushaltsgesetze aus der Zeit nach der Staatsumwälzung zeigen im Grunde genau denselben Aufbau wie die Finanzgesetze aus der Zeit der Monarchie.[3]) Insbesondere enthalten sie neben der Feststellung des Staatshaushaltsplans in einem besonderen Artikel die Bestimmung, welche Steuern und daß sie nach den einzeln aufgeführten, z. Zt. geltenden Steuergesetzen zu erheben sind. So sagt Art. 4 des Staatshaushaltsgesetzes für 1929 (RegBl S. 267):

> 1. Die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer ist nach dem Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuergesetz .. zu erheben. Der Steuersatz beträgt 5 v. H.; etc. etc.
>
> 2. Die Gebäudeentschuldungssteuer ist nach dem Gebäudeentschuldungssteuergesetz .... zu erheben.
>
> 3. .....[4])

2) Göz VU S. 204, 220 f. — Auch durch § 181 Ziff. 2 Abs. II VU in der Fassung des Verfassungsgesetzes vom 16. Juli 1906 wurden diese Grundsätze nicht berührt, vgl. Göz VU S. 350 f., StR S. 100.

3) Vgl. z. B. das Finanzgesetz für 1913—15 (RegBl 1913 S. 188) und besonders deutlich übereinstimmend das Finanzgesetz für 1919 (RegBl S. 169).

4) Außer der Anordnung zur Erhebung der im Text angeführ-

II. Die Tatsache dieser kontinuierlichen Praxis der ausdrücklichen Anordnung der Steuererhebung im Staatshaushaltsgesetz wirft die Frage auf, ob das periodische Steuerbewilligungsrecht des LT,[5]) wie es in der Monarchie bestand, mit allen seinen rechtlichen Folgen noch geltenden Rechtes ist. Welche Bedeutung der Beantwortung dieser Frage zukommt, trat in Erscheinung, als bei der Beratung des Staatshaushaltsgesetzes für 1929 im Finanzausschuß des LT ein Antrag angenommen wurde, die oben angeführte Ziffer 2 des Art. 4, welche die Erhebung der Gebäudeentschuldungssteuer anordnet, zu streichen,[6]) und die Gefahr bestand, daß auch im Plenum die Streichung beibehalten würde.[7]) Bestünde nämlich das periodische Steuerbewilligungsrecht des LT wie früher, so wäre es der Regierung verwehrt gewesen, jene Steuer zum Einzug zu bringen.[8])

In der Literatur zum geltenden Recht, soweit sie sich mit der Frage beschäftigt, ist eindeutig zum Ausdruck gebracht, daß das periodische Steuerbewilligungsrecht des LT noch bestehe. So sagt Bazille[9]): „Die Steuern werden immer nur auf ein oder zwei Rechnungsjahre beschlossen. Die Regierung darf also ohne Staatshaushaltsgesetz auch solche Abgaben nicht einziehen, deren Erhebung auf beson-

---

ten Steuern enthält das Staatshaushaltsgesetz noch die Anordnung zur Erhebung der unter das allgemeine Sportelgesetz fallenden Sporteln, der Gerichtskosten, des Staatsanteils an den Notariatsgebühren und des Zuschlags zur Reichsgrunderwerbssteuer und führt dabei die jeweils zugrunde liegenden Steuer- und Abgabengesetze an.

5) Ein über dieses hinausgehendes Einnahmebewilligungsrecht des LT ist in § 54 (Aufnahme von Anleihen) und § 55 VU (Veräußerung des Kammerguts) begründet.

6) Uebrigens nicht deshalb, weil die Erhebung dieser Steuer überhaupt abgelehnt worden wäre, sondern weil der Schlüssel für die Verteilung des Steueraufbringens (Art. 1 des Gebäudeentschuldungssteuergesetzes vom 29. Juli 1926 (RegBl S. 117) in Verbindung mit dem Aenderungsgesetz vom 28. Juni 1927 (RegBl S. 245) beanstandet wurde.

7) Im Plenum wurde übrigens der Antrag des Finanzausschusses abgelehnt und die Vorlage wieder hergestellt.

8) Tatsächlich wurde auch in einem Teile der Tagespresse diese Folgerung gezogen.

9) § 48 Note 4.

deren im Wege der ordentlichen Gesetzgebung verabschiedeten Gesetzen beruht, also auch nicht die Sporteln und Gebühren der freiwilligen Gerichtsbarkeit". Auch von Pistorius[10]) bejaht unter ausdrücklichem Hinweis auf das frühere Recht das Fortbestehen desselben. Er führt aus, „es bestehe der Unterschied weiter, der bezüglich des Steuerbewilligungsrechts im Reich und in Preußen einerseits und in einer Reihe der deutschen Einzelstaaten, insbesondere in den süddeutschen Staaten, andererseits während des Kaiserreichs bestanden habe.... In Württemberg sei dieser Grundsatz (sc der periodischen Steuerbewilligung) in unmittelbarer Anlehnung an das altlandständische Steuerbewilligungsrecht in der konstitutionellen Verfassung von 1819 klar ausgesprochen und von ihr durch die republikanische Verfassung von 1919 übernommen worden. Vgl. § 50 der Verfassung von 1919".

Der Ansicht Bazilles und von Pistorius' entgegen steht das württembergische Finanzministerium auf dem Standpunkt,[11]) daß der LT ein periodisches Steuerbewilligungsrecht nicht mehr besitze, jedenfalls nicht in dem früher geltenden Umfang. Die periodische Bewilligung des LT sei vielmehr nur für die Steuern erforderlich, für die im eigentlichen Steuergesetze die Bestimmung des Steuersatzes im Staatshaushaltsgesetze vorgesehen und deshalb notwendig sei, also im gegenwärtigen Zeitpunkt für die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer.[12]) In allen anderen Fällen dagegen sei die Regierung berechtigt und verpflichtet, die Steuern auf Grund der bestehenden Steuergesetze zu erheben und bedürfe dazu nicht der jeweiligen Bewilligung im Staatshaushaltsgesetze. Soweit in diesem trotzdem die

10) „Sollen die Grundsätze über Bewilligung der Einnahmen und Ausgaben für die Haushalte des Reichs und der Länder geändert werden?", DJZ 1928 Spalte 1121 ff.

11) Diese Kenntnis verdanke ich der liebenswürdigen Auskunft des Herrn Ministerialrat Müller, Etatsreferenten im Württembergischen Finanzministerium.

12) Ebenso liegt der Fall für die Gebühren der Gemeinden für Schularztaufsicht und Impfung, welche nach dem Gesetz vom 6. Februar 1923 (RegBl S. 83) durch das jeweilige Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans festzusetzen sind; vgl. dazu Staatshaushaltsgesetz für 1929 Art. 3.

ausdrückliche Erhebung der nicht besonders bewilligungsbedürftigen Steuern angeordnet werde, komme dem nur die Bedeutung einer Anweisung an die mit dem Steuereinzug befaßten Behörden und einer Zusammenfassung der steuerlichen Rechtsgrundlagen, nicht aber wie im früheren Rechte die Bedeutung der Ermächtigung der Regierung zum Steuereinzug überhaupt zu.

III. Das Steuerbewilligungsrecht des LT nach dem früheren Recht ergab sich aus § 109 VU 1819 in Verbindung mit seiner Entstehungsgeschichte und dem Zusammenhang mit den altwürttembergischen Verhältnissen; es war tatsächlich in der Praxis auch nie bestritten worden.[13]) Dagegen enthält die geltende VU keine dem Inhalt des § 109, daß Steuern ohne Verwilligung der Stände nicht erhoben werden dürfen, entsprechende Bestimmung. Es fragt sich deshalb, auf welche Verfassungsvorschrift oder auf welche sonstigen Gründe sich die Ansicht Bazilles und v. Pistorius' stützt? Allein die fortgesetzte Praxis der Anordnung der Steuererhebung in den Staatshaushaltsgesetzen kann eine triftige Begründung nicht geben, da dadurch der entgegenstehende Gesetzeswille nicht beseitigt werden könnte. — Während Bazille eine ausdrückliche Begründung nicht gibt, kann sie bei v. Pistorius nur in dem Hinweis auf § 50 VU gefunden werden. Dieser lautet: „Die auf ein Rechnungsjahr beschlossenen Abgaben dürfen nach dessen Ablauf noch für drei Monate erhoben werden, wenn das Staatshaushaltsgesetz nicht rechtzeitig zustande kommt". — Darin scheint allerdings die Anknüpfung an das frühere Recht klar zum Ausdruck zu kommen, wenn man berücksichtigt, daß die VU von 1819 eine entsprechende Bestimmung enthielt in ihrem § 114: „Die auf einen gewissen Zeitraum verwilligten Jahressteuern werden nach Ablauf dieses Zeitraums in gleichem Maße auch im ersten Drittel des folgenden Jahres auf Rechnung der neuen Verwilligung eingezogen". Heute wie früher wäre also davon auszugehen, daß die Abgaben vom LT jeweils nur auf eine Etatsperiode bewilligt werden, darüber hinaus die Regierung aber zur Steuererhebung besonderer Ermächtigung bedarf, die ihr heute in § 50 VU wie früher in § 114 VU 1819 für den

13) Göz, VU S. 204.

Fall des nicht rechtzeitigen Zustandekommens des Staatshaushaltsgesetzes in zeitlicher Beschränkung auf die Dauer von drei Monaten gegeben ist.

Allein auch mit der Ansicht, die ein allgemeines periodisches Steuerbewilligungsrecht des LT verneint, ist der § 50 wohl vereinbar, sofern man nur seine Bedeutung einschränkt: § 50 wird dann nur auf diejenigen Abgaben, bezogen, die jeweils nur (!) auf ein Rechnungsjahr beschlossen werden und periodisch beschlossen werden müssen, weil z. B. das zugrunde liegende Steuergesetz keinen festen Steuersatz enthält; besagt dagegen nicht wie § 114 VU 1819, daß alle (!) Steuern jährlich beschlossen, d. h. bewilligt werden. Unmaßgeblich bliebe danach also der § 50 für alle Steuergesetze mit festem Steuersatz: diese Steuern können ohne besondere Ermächtigung und ohne zeitliche Beschränkung solange forterhoben werden, als das betreffende Steuergesetz in Kraft ist. — Der § 50 kann deshalb nicht ohne weiteres als Beweis für die Richtigkeit der einen oder anderen Ansicht ins Feld geführt werden.

Die Tatsache, daß § 50 inhaltlich mit § 114 VU 1819 übereinstimmt, ist zwar ein Indiz für das Fortbestehen des periodischen Steuerbewilligungsrechts; aber sie ist naturgemäß bedeutungslos gegenüber dem entgegenstehenden wirklichen Willen der Verfassung bezw. des Verfassungsgebers. Ein solcher aber ergibt sich eindeutig und zweifelsfrei aus der Entstehungsgeschichte der VU. Schon in der Begründung zum Verfassungsentwurf[14]) ist in dieser Hinsicht ausgeführt: „Der achte Abschnitt behandelt die Fragen des Staatshaushaltes und der Staatsschulden. Was den Staatshaushalt betrifft, so ist die Stellung des Landtags zu ihm in Zukunft eine grundsätzlich andere als bisher. Das Steuerbewilligungsrecht war für den Landtag einst das wichtigste Machtmittel gegenüber der Regierung; jetzt hat der Landtag ohnehin nach der Verfassung alle Macht in Händen. Wenn also früher der Landtag darauf Wert legen mußte, die Steuern nicht in Dauergesetzen, sondern im Staatshaushaltsgesetze zu bewilligen, so besteht hiefür hinfort kein Bedürfnis; vielmehr wird die Staats-

14) Begründung S. 290: Vorbemerkung zum achten Abschnitt „Finanzwesen".

wirtschaft an Stetigkeit gewinnen, wenn so weit wie möglich die Steuergesetze vom Staatshaushaltsgesetz unabhängig gemacht werden."

Aus diesen Ausführungen geht mit aller Deutlichkeit hervor, daß die Urheber des Verfassungsentwurfs davon ausgingen, daß in der neuen Verfassung für das periodische Steuerbewilligungsrecht des Landtags kein Platz mehr sei. Nur soweit die zu erhebenden Steuern — aus finanztechnischen Gründen — in unvollständigen Steuergesetzen angeordnet sein würden, sollte es der periodischen Bewilligung, eben durch Festsetzung des Steuersatzes, im Staatshaushaltgesetze bedürfen und nur auf diese Steuern konnte sich dann die auch bereits im Verfassungsentwurf (§ 62) vorgesehene Ermächtigung zur Weitererhebung der auf ein Jahr bewilligten Steuern bei nicht rechtzeitigem Zustandekommen des Staatshaushaltsgesetzes beziehen. — Zwar wurde weder im Verfassungsausschuß noch im Plenum der verfassunggebenden Landesversammlung zu der Frage Stellung genommen;[15]) allein bei der allgemein bekannten grundsätzlichen Bedeutung des periodischen Steuerbewilligungsrechts im Königreich und im Hinblick auf die ausdrücklich betonte Absicht seiner Beseitigung in der Begründung zum Verfassungsentwurf wäre zweifellos von irgend einer Seite Stellung genommen und der Erhaltung jenes Rechts das Wort geredet worden, wenn nicht allgemein der Standpunkt des Verfassungsentwurfs geteilt worden wäre. Deshalb ergibt sich als der wahre Wille des Verfassungsgebers und Inhalt der Verfassung die grundsätzliche Beseitigung des periodischen Steuerbewilligungsrechts des Landtags, zumal auch — anders als im früheren Recht — die allgemeine Rechtsstellung von Landtag und Regierung sein Fortbestehen nicht bedingt. Unter Ablehnung der Ansicht Bazilles und v. Pistorius' ist deshalb mit dem Württembergischen Finanzministerium als Ergebnis festzustellen, daß nur soweit die materiellen Steuergesetze die periodische Steuerbewilligung vorsehen, wie z. B. durch

15) Es muß auch zugegeben werden, daß die verfassunggebende Landesversammlung manche Bestimmung des Entwurfs debattelos in die Verfassungsurkunde aufnahm, ohne daß daraus ein Schluß gezogen werden könnte, wenn die Auslegung einer solchen Bestimmung zweifelhaft ist.

Feststellung des Steuersatzes im jeweiligen Staatshaushaltsgesetz in dem Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuergesetz, das besondere periodische Steuerbewilligungsrecht des LT fortbesteht, im übrigen aber beseitigt ist.

IV. Nur soweit das Bedürfnis periodischer Bewilligung reicht, ist sie deshalb Bedingung für das Recht der Regierung zum Steuereinzug und umgekehrt Voraussetzung für die Steuerpflicht der Bürger. Diese haben also die periodisch bewilligungsbedürftigen Steuern nur zu bezahlen, wenn und soweit sie im jeweiligen Staatshaushaltsgesetze bewilligt wurden. Die Anordnung der Erhebung dieser Steuern im Staatshaushaltsgesetz ist also nicht nur eine Anweisung an die Verwaltungsbehörden, sondern allgemeinverbindlich und insoweit ist das Staatshaushaltsgesetz auch Gesetz im materiellen Sinn. Ihm ist also eigentümlich, daß es sowohl Gesetz im materiellen wie im formellen Sinne ist, letzteres sofern es die Feststellung des Staatshaushaltsplans und die Anordnung der Erhebung der nicht periodisch bewilligungsbedürftigen Steuern zum Inhalt hat.[16]) Da der § 48 VU nur die Feststellung des Staatshaushaltsplans in Gesetzesform vorschreibt, ist die wiederkehrende Anordnung der Erhebung auch der nicht besonders bewilligungsbedürftigen Steuern im Staatshaushaltsgesetze überflüssig; ja sie ist geradezu verwirrend und gefährlich, da sie die Meinung bestärken kann, daß das periodische Steuerbewilligungsrecht ganz allgemein weiter bestehe.

V. Die Tatsache, daß das württembergische Recht Steuern unterscheidet, welche periodisch bewilligungsbedürftig sind und solche, welche es nicht sind, führt zu der weiteren Folgerung, daß die letzteren von der Regierung solange als das betreffende Steuergesetz in Kraft ist und in dem Umfang, den es festsetzt, erhoben werden dürfen. Die periodisch bewilligungsbedürftigen Steuern dagegen werden nur auf die Dauer der Etatsperiode bewilligt; kommt nach deren Ablauf das neue Staatshaushaltsgesetz nicht rechtzeitig

16) Im Prinzip ebenso Bazille, § 48 Note 3, der von seinem Standpunkt aus natürlich den materiellen Gesetzescharakter auf die Anordnung zur Erhebung sämtlicher Steuern ausdehnt.

zustande, so dürfen diese Steuern noch für drei Monate erhoben werden (§ 50 VU); ist auch in diesem Zeitraum durch das neue Staatshaushaltsgesetz die Bewilligung nicht erfolgt, so bedarf die Regierung zum ferneren Einzug dieser Steuern der Ermächtigung durch ein besonderes Gesetz,[17]) für das jedoch nicht die erschwerte Mehrheit eines verfassungsändernden Gesetzes notwendig ist,[18]) da mit gesetzlicher Ermächtigung durch den LT sie natürlich stets weiter erhoben werden dürfen. — Die Anordnung der Weitererhebung der Abgaben auf Grund des § 50 VU erfolgt durch eine Verordnung des Finanzministeriums, in der die Steuererhebekassen angewiesen werden, die Staatssteuern, wie sie durch das zuletzt ergangene Staatshaushaltsgesetz verwilligt wurden, auf Rechnung der neuen Verwilligung nach den bisherigen Vorschriften einstweilen weiter zu erheben.[19]) Diese Fassung ist eine Folge der unterschiedslosen Anordnung der Erhebung der periodisch bewilligungsbedürftigen und der nichtbewilligungsbedürftigen Steuern in den Staatshaushaltsgesetzen, die von dem hier vertretenen Standpunkt aus in doppelter Hinsicht anfechtbar ist. Einmal bedarf es nur der Anordnung der Weitererhebung der periodisch bewilligungsbedürftigen Steuern; sodann aber ist bei der üblichen Formulierung der Adressat nicht richtig erfaßt. Wie die Anordnung der Erhebung der periodisch bewilligungsbedürftigen Steuern im Staatshaushaltsgesetze nicht nur Anweisung an die Verwaltungsbehörden, sondern Gesetz im materiellen Sinne ist, so stellt die Verordnung des Finanzministeriums nicht nur eine Anweisung an die Steuererhebekassen dar, also materiell einen Verwaltungsakt; sondern gleichzeitig spricht sie auch die Steuerpflicht der Staatsbürger in dem Dreimonatszeit-

17) In der Zeit der Inflation regelmäßig wiederkehrend, ließen sich solche Gesetze auch später nicht gänzlich vermeiden; vgl. z. B. die Gesetze zur vorläufigen Regelung des Staatshaushalts für die Rechnungsjahre 1925 (RegBl S. 117) und 1929 (RegBl S. 236).

18) Bazille, § 50 Note 1.

19) Die regelmäßige Verzögerung des Zustandekommens des Staatshaushaltsgesetzes hat diese Verordnung bereits zu einer Dauererscheinung werden lassen; vgl. RegBl 1925 S. 32; 1926 S. 80; 1928 S. 14 und 1929 S. 100.

raum aus. Sie ist also m. a. W. nicht nur eine Verwaltungsverordnung, sondern in Beziehung auf die periodisch bewilligungsbedürftigen Steuern eine allgemeinverbindliche Rechtsverordnung,[20]) die ihre Delegationsgrundlage in § 50 VU hat.

VI. Neben der Feststellung des Staatshaushaltsplans und der Anordnung der Steuererhebung enthalten die Staatshaushaltsgesetze regelmäßig wiederkehrende Vorschriften, die mit dem Vollzug des Haushaltsplans in Zusammenhang stehen; so über die Umwandlung von Beamtenstellen, Sparvorschriften, Festsetzung des Betriebs- und Vorratskapitals der Staatshauptkasse und Ermächtigung zur Verstärkung desselben durch Ausgabe von Schatzanweisungen und Wechseln in bestimmter Höhe. Dieser Normalinhalt stellt jeweils d a s Staatshaushaltsgesetz im spezifischen Sinne dar, dessen Eigenart die zeitlich beschränkte Geltungsdauer (§ 48 VU) und der Ausschluß der Volksabstimmung (§ 45 VU) ist. Daneben kommt es aber auch vor, daß ein Staatshaushaltsgesetz weitergehende Vorschriften enthält, insbesondere bestehende Gesetze (hier wieder vor allem Steuergesetze) abändert.[21]) Dies ist zulässig, da die württ. VU, anders als die RV, ein sog. Bepackungsverbot nicht enthält, nach dem Bestimmungen, die über das Rechnungsjahr hinausreichen oder sich nicht auf Einnahmen und Ausgaben oder ihre Verwaltung beziehen, im Haushaltgesetze unzulässig sind (RV Art. 85 Abs. 3, Satz 2). — Jener nicht-spezifische Inhalt eines Haushaltgesetzes unterliegt den allgemeinen Rechtssätzen über die Gesetze und Gesetzgebung; er bleibt insbesondere bis zur ausdrücklichen Aufhebung oder Abänderung durch ein späteres Gesetz in Kraft. Ferner ist er der Anfechtung durch die Volksabstimmung (§ 43 VU) ausgesetzt, die auch durch die regelmäßig erfolgende Dringlichkeitserklärung nicht völ-

20) Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß die bis 1925 als „Verfügungen" ergangenen Anweisungen zur Weitererhebung der Steuern seit 1926 als „Verordnungen" des Finanzministeriums ergehen.

21) Vgl. die Staatshaushaltsgesetze für 1928 (RegBl S. 149) Art. 7, 8, 9; für 1929 Art. 7 (RegBl S. 267). In den Finanzgesetzen der Vorkriegszeit waren derartige „Bepackungen" durchaus üblich.

lig ausgeschaltet werden kann, sofern es sich nicht um Steuergesetze handelt (§§ 44, 45 VU). Weitergehende Unterschiede zwischen dem Staatshaushaltsgesetz und den ordentlichen Gesetzen bestehen heute nicht mehr.[22])

§ 8. Die Verwaltung der Staatsschuld; Erfordernis der Zustimmung des Landtags zu Anleihen und Bürgschaften des Staates.

I. Eine Minderung der Rechte der Volksvertretung gegenüber dem früheren Rechtszustand hat die Verfassung des freien Volksstaates nur auf dem Gebiete der Verwaltung der Staatsschuld gebracht, damit allerdings auch einer Regelung ein Ende bereitet, die nur noch aus historischen Gründen zu verstehen war und ihre Bedeutung längst verloren hatte.

Die Verwaltung der Staatsschuld durch die Stände im Königreich war im einzelnen geregelt durch das Revidierte Staatsschuldenstatut von 1837.[1]) Außerdem war in diesem die wichtige Bestimmung enthalten (Art. 8), daß neue Ueberweisungen auf die Staatsschuldenkasse oder neue Anlehen, durch die die Staatsschuld vermehrt wurde, nur auf Grund gemeinschaftlicher Verabschiedung zwischen Regierung und Ständen stattfinden konnten. Die Leitung der Staatsschuldenverwaltung oblag dem ständischen Ausschuß, solange der Landtag nicht versammelt war (VU 1819 § 188 Abs. 2; Rev. Staatsschuldenstatut Art. 10); sonst wurde sie einer besonderen Staatsschuldenverwaltungskommission übertragen. Zur Ausübung des Oberaufsichtsrechts der Regierung (VU 1819 § 122) war ein königlicher Kommissär aufgestellt, der die Befugnis hatte, von den Kassen und Büchern uneingeschränkt Einsicht zu nehmen (Rev. Staatsschuldenstatut Art. 12).

22) Anders nach früherem Recht, wo der II. Kammer bei der Beschlußfassung über das Finanzgesetz eine bevorrechtigte Stellung zukam (VU 1819 § 181); vgl. Göz, VU S. 345 ff. Deshalb ist auch die von Bazille und v. Pistorius a. a. O. (vgl. o. S. 78 f.) gemachte Unterscheidung zwischen ordentlicher und Haushalts-Gesetzgebung heute praktisch bedeutungslos.

1) Bei Göz, VU S. 424 ff.

II. Die neue Verfassung regelt die Verwaltung der Staatsschuld selbst nicht; nur über die damit zusammenhängende Frage der Aufnahme von Anleihen und Eingehung von Bürgschaften zu Lasten des Staates bestimmt sie, daß dazu die Zustimmung des LT erforderlich ist (VU § 54).[2]) Ihre Regelung erfuhr die Verwaltung der Staatsschuld durch das Gesetz betr. die Staatsschuld (Staatsschuldgesetz) vom 17. Juli 1920 (RegBl S. 453). Bis zu dessen Inkrafttreten waren durch ein Uebergangsgesetz die Aufgaben des früheren ständischen Ausschusses und der Staatsschuldenverwaltungskommission auf den Präsidenten und die beiden Vizepräsidenten der verfassunggebenden Landesversammlung übertragen worden.[3])

Gegenwärtig wird die Verwaltung der gesamten Staatsschuld in Unterordnung unter das Finanzministerium von der Oberrechnungskammer[4]) unter der Bezeichnung „Württembergische Staatsschuldenverwaltung", die laufenden Geschäfte werden in weitgehendem Maße auch vom Finanzministerium besorgt.

Allein vollständig glaubte man auf jede unmittelbare Beteiligung des LT an der Staatsschuldenverwaltung nicht verzichten zu können trotz des parlamentarischen Systems und der dadurch vollständig veränderten Stellung des Landtags zu dem ihm verantwortlichen Finanzminister, dem die Staatsschuldenverwaltung untergeordnet ist. Entgegen dem Regierungsentwurf, der eine solche Beteiligung

---

2) Daß die Aufnahme von Anleihen und Eingehung von Bürgschaften zu Lasten des Staates nicht im Zusammenhang mit dem Budgetrecht des LT, sondern bei der Behandlung der Staatsschulden zu erörtern ist, ergibt sich schon daraus, daß die Wirkungen einer Anleiheaufnahme oder einer Bürgschaft des Staates sich meist über eine Rechnungsperiode hinaus erstrecken. Wenn die Aufnahme von Anleihen trotzdem bei der Beratung des Staatshaushaltsgesetzes beschlossen wird, so ergibt sich das aus ihrer Natur als Deckungsmittel für den Staatsbedarf neben den Steuern.

3) Gesetz betr. die Verwaltung der Staatsschuld vom 31. Januar 1919 (RegBl S. 5) Art. 1.

4) Bis zum Jahre 1927 von der Staatskassenverwaltung; geändert durch Gesetz vom 11. Juli 1927 Art. 6 (RegBl S. 251).

nicht vorsah, beschloß deshalb der LT[5]) bei der Beratung des Staatsschuldgesetzes die Einführung folgender Bestimmung: „Der Landtag ordnet zu der Staatsschuldenverwaltung eines seiner Mitglieder ab, das befugt ist, dem Landtag unmittelbar Bericht zu erstatten" (Art. 4 Abs. 2). — Dieser Beauftragte des LT soll befugt sein, sich selbst Einblick in die Verwaltung der Staatsschuld zu verschaffen, Vorschläge innerhalb der Verwaltungsbehörde zu machen und somit eine gewisse direkte Kontrolle ausüben. Indem man so zwar von der Schaffung einer dem LT unmittelbar unterstehenden Schuldenverwaltungsbehörde absah, knüpfte man doch wieder an ein geschichtliches Vorbild an: das vom LT abgeordnete Mitglied nimmt heute die Stellung ein, die nach dem früheren Recht dem Regierungskommissär zukam, durch den die Regierung das Oberaufsichtsrecht ausübte, nur daß sich infolge des Verlusts der unmittelbaren Beteiligung des LT an der Verwaltung auch die Parteirolle der Kontrolle umgekehrt hat. Bedeutsamer aber ist, daß in der Praxis dieses Kontrollrecht des LT von modernen Gedanken beinflußt wurde, indem es sich zu einem Recht der Opposition innerhalb des LT auf Kontrolle der Regierung und damit der Regierungsparteien wandelte: seit Inkrafttreten des Staatsschuldgesetzes wurde das zur Staatsschuldenverwaltung abgeordnete Mitglied des LT stets der stärksten Oppositionspartei entnommen.[6])

III. Die Staatsschuld zerfällt in die Dauernde und in die Schwebende Schuld (Art. 1 Staatsschuldgesetz). Für die Aufnahme neuer dauernder Staatsschulden schreibt das Staatsschuldgesetz (Art. 2 Abs. 1) vor, daß sie nur zur Deckung von durch den LT verwilligten und auf Anleihen verwiesenen Ausgaben zulässig ist. Die Verwilligung solcher Ausgaben, die auf Anleihen verwiesen werden, geschah im konstitutionellen Württemberg[7]) und auch noch in der ersten

5) Verhandlungen 1920—24 Prot. Bd. 1 S. 149 ff.

6) Uebrigens anfänglich nicht unwidersprochen durch die jeweiligen Regierungsparteien; vgl. Verhandlungen 1920—24 Prot. Bd. 1 S. 541; Verh. 1924—28 Prot. Bd. 1 S. 95; Verh. 1928 ff. Prot. Bd. 1 S. 73; s. weiterhin die Stellungnahme des Berichterstatters bei der Beratung des Staatsschuldgesetzes Verh. 1920—24 Prot. Bd. 1 S. 150.

7) Vgl. z. B. das Gesetz betr. die Beschaffung von Geldmitteln

Zeit nach der Revolution[8]) im Wege des Gesetzes, sei es in den Finanzgesetzen oder in besonderen Anleihegesetzen, wobei ausdrücklich eine bestimmte Ausgabe und zu ihrer Deckung ein bestimmter Geldbetrag verwilligt und die Regierung ermächtigt wurde, „zu gegebener Zeit ein Staatsanlehen unter möglichst günstigen Bedingungen aufzunehmen." Heute geschieht die nach § 54 VU erforderliche Zustimmung des LT dadurch, daß im Staatshaushaltsplan selbst (und zwar im Außerordentlichen Dienst) in dem Kapitel „Einnahmen" ein bestimmter Betrag „Aus Anleihen" eingesetzt wird, der zur Deckung genau bezeichneter Ausgaben bestimmt ist. In der Verabschiedung des Staatshaushaltsplans liegt also jetzt die Zustimmung bezw. Ermächtigung zur Aufnahme der Anleihe. Während früher die Anleihen und die darauf verwiesenen Aufgaben überhaupt nicht im Staatshaushaltsplan aufgeführt waren, läßt das neue Verfahren die Gesamtheit der Ausgaben und Einnahmen budgetmäßig in Erscheinung treten und erfüllt somit die Forderung der Vollständigkeit und Einheitlichkeit des Etats in weitergehendem Maße als das frühere Recht.

Die Aufnahme neuer Anleihen ist Sache des Finanzministeriums; es hat jedoch alljährlich dem LT Nachweis über die verwirklichten Anleihen und den Stand der noch offenen Verwilligungen zu geben (Staatsschuldgesetz Artikel 3). Aufgabe des Landtags ist es wieder, die für die Verzinsung und Tilgung der Staatsschuld erforderlichen Mittel für jedes Rechnungsjahr durch den Staatshaushaltsplan bereitzustellen. Kommt das Staatshaushaltsgesetz nicht rechtzeitig zustande oder reichen die Voranschlagssummen nicht aus, so hat das Finanzministerium das Recht, für die rechtzeitige Bereitstellung der zur vollen Bedarfsdeckung erforderlichen Beträge zu sorgen (Staatsschuldgesetz Art. 10).

---

für die Erstellung einer Wasserversorgungsanlage vom 8. Juli 1912 (RegBl S. 234), das Finanzgesetz für 1918 (RegBl S. 82) Art. 3 und das fünfte Nachtragsgesetz dazu (RegBl 1919 S. 127).

8) Vgl. das Finanzgesetz für 1919 (RegBl S. 169) Art. 10 sowie das vierte Nachtragsgesetz dazu (RegBl S. 411) Art. 1 Abs. 2 und das sechste (RegBl S. 417) Art. 2 Abs. 2.

IV. Obwohl eine Bürgschaftsleistung des Staates noch keine eigentliche Staatsschuld begründet, kann sie eine solche zur Folge haben, wenn der Staat als Bürge in Anspruch genommen wird. Aus diesem Grunde war schon im Königreich zur Uebernahme einer Bürgschaft durch den Staat die Zustimmung des Landtags nötig[9]) und desgleichen schreibt jetzt § 54 VU die Zustimmung des LT vor. Bürgschaft ist dabei nicht im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuchs zu verstehen, sondern bedeutet jede Staatsgarantie.[10]) Neben Anleihen und Bürgschaften bedarf auch die Gewährung von Darlehen der Zustimmung des LT.[11])

Die Zustimmung wird in der Weise erteilt, daß das Staats- bezw. Finanzministerium ermächtigt wird, unter im einzelnen getroffenen Bedingungen selbstschuldnerische Bürgschaft[12]) oder sonst eine Gewährleistung[12a]) zu übernehmen oder ein Darlehen zu gewähren. Möglich ist auch die nachträgliche Genehmigung einer von der Regierung ohne Ermächtigung des LT eingegangenen Belastung. — Die Form der Zustimmung ist nicht festgelegt, insbesondere ist ein Gesetz nicht gefordert; doch ist bis jetzt jede derartige Ermächtigung zur Uebernahme einer Bürgschaft oder Gewährung eines Darlehens durch Gesetz erteilt worden,[13]), wohl wegen des Zusammenhangs mit dem Staatshaushaltsplan.[14])

V. Die Zustimmung oder Ermächtigungserklärung des

9) Göz, VU S. 237.

10) Bazille, § 54 Note 2.

11) Vgl. z. B. Gesetz über Gewährung eines Darlehens an die Zentralleitung für Wohltätigkeit vom 27. Dezember 1923 (RegBl 1924 S. 1).

12) Vgl. z. B. Gesetz über eine Bürgschaft des Württ. Staates für eine Anleihe der Württ. Wohnungskreditanstalt vom 25. März 1927 (RegBl S. 131).

12a) Vgl. z. B. Gesetz über die Gewährleistung des Württ. Staates für die Verzinsung der Hypothekenpfandbriefe des Württ. Kreditvereins vom 4. November 1927 (RegBl S. 318).

13) Vgl. z. B. die Note 11—12a angeführten Gesetze.

14) Vgl. das Gesetz über weitere Leistungen des Staates Württemberg für die Neckar-AG sowie sechster Nachtrag zum Staatshaushaltsgesetz 1923 vom 4. April 1923 (RegBl S. 238).

LT zu Anleihen und Bürgschaften erfolgt gegenüber dem Staats- oder Finanzministerium; sie ist jedoch auch gegenüber Dritten bedeutsam, sofern vom LT nicht bewilligte Anleihen oder Darlehen rechtlich unverbindlich bezw. nur unter der Bedingung nachträglicher Genehmigung verbindlich sind.

§ 9. Zustimmung des Landtags zu Verfügungen über das Kammergut.

I. Eine Zuständigkeit des LT auf dem Gebiete des Finanzwesens ist weiterhin darin begründet, daß nach § 55 VU das Kammergut ohne seine Zustimmung nur veräußert oder belastet werden darf, „wenn dies dem Vorteil des Ganzen dient. In diesem Falle muß der Erlös zu neuen Erwerbungen für das Kammergut verwendet oder der Staatsschuldenkasse zur Verzinsung übergeben werden", wodurch erreicht werden soll, daß das Kammergut in seinem wesentlichen Bestande erhalten bleibt.[1])

Mit dem „Kammergut" erscheint in der Verfassung ein Begriff des älteren württembergischen Staatsrechts wieder: was darunter zu verstehen sei, erschien deshalb dem Verfassungsgeber selbstverständlich, so daß er diesen Ausdruck übernahm, ohne sich über seinen Inhalt ausdrücklich Rechenschaft zu geben. Und doch wäre dies in Anbetracht der veränderten politischen Verhältnisse nicht ohne Bedeutung gewesen.[2])

Nach § 102 VU 1819 umfaßte das Kammergut sämtliche zu dem vormaligen Herzoglichen Württembergischen Familienfideikommisse gehörigen, sowie die vom König neu erworbenen Grundstücke, Gefälle und nutzbaren Rechte mit Ausschluß des Hofdomänenkammerguts. Durch den Wegfall der Monarchie und nach der zwischen dem Staat Württemberg und dem vormaligen Königlichen Haus erfolgten Vermögensauseinandersetzung ist diese unterscheidende Be-

1) Dies schreibt die VU nicht mehr ausdrücklich vor im Gegensatz zur VU 1819 § 107.

2) Daß der Begriff heute nicht eindeutig feststeht, ist auch einer Aeußerung des Abg. Bock im LT zu entnehmen (Verhandlungen 1924—28 Prot. Bd. 3 S. 2169).

deutung gegenüber dem Hofdomänenkammergut (später Hofkammergut genannt) weggefallen; insofern hat der Begriff des Kammerguts einen Bedeutungswandel erfahren: es gibt nur noch e i n Staatsgut.

Einen Anhaltspunkt dafür, was als Kammergut zu verstehen sei, gaben in der Zeit des Königreichs die Staatshaushaltspläne, in denen auf Grund der Bestimmung des § 109 VU 1819, daß nur, soweit der Ertrag des Kammerguts nicht reichte, der Staatsbedarf durch Steuern bestritten werden durfte, zunächst der Staatsbedarf und der Ertrag des Kammerguts festgestellt und dann die nötigen Deckungsmittel aufgeführt waren. Dieselbe Einteilung zeigte auch noch der erste Staatshaushaltsplan aus der Zeit nach der Revolution.[3]) Erst von 1920 ab[4]) werden dem Staatsbedarf die Deckungsmittel gegenübergestellt. Unter den letzteren aber erscheinen als „Nutzungen des Staatsvermögens" alle die Posten wieder, die in den Etats des Königreichs als „Ertrag des Kammerguts" aufgeführt sind (mit Ausnahme des Ertrags der Verkehrsanstalten, die am 1. April 1920 auf das Reich übergingen). Danach ist also der Begriff „Kammergut" zunächst gleich Staatsvermögen zu setzen, insbesondere gehören danach zum Kammergut die Domänen, Forsten, Berg- und Hüttenwerke, Salinen usw.

Dieses Staatsvermögen, dessen Nutzungen regelmäßig im Staatshaushaltsplan wiederkehren, pflegt man als Finanzvermögen des Staates zu bezeichnen, d. h. die zur Gewinnung eines finanziellen Ertrags bestimmten Vermögensgegenstände. Es fragt sich nun aber, ob als Kammergut im Sinne des § 55 VU nur das Finanzvermögen oder auch das „Verwaltungsvermögen", d. h. die einem öffentlichen Verwaltungszweige zur Erfüllung seiner Aufgaben zugewiesenen Gegenstände, zu betrachten ist. Für das frühere Recht beantwortet Göz[5]) die Frage uneingeschränkt dahin, daß das Kammergut sowohl das Finanzvermögen als auch das Verwaltungsvermögen umfaßt. Nicht so eindeutig Sarwey; er bezeichnet[6]) als Kammergut (im weite-

3) Staatshaushaltsplan für 1919 (RegBl 1919 S. 181—183).
4) Staatshaushaltsplan für 1920 (RegBl 1921 S. 134—35).
5) VU S. 191, StR S. 97 Anm. 2.
6) Sarwey, a. a. O. S. 463.

ren Sinne), auf welches der § 107 VU 1819 Anwendung finde, das oben aufgeführte sogenannte Finanzvermögen, gibt allerdings zu,[7]) daß auch einzelne der zu dem Verwaltungsvermögen gehörigen Vermögensobjekte, weil sie Teile des früheren Kammerguts sind oder aus Mitteln desselben erworben wurden, zu dem „Grundstocksvermögen" gehören. In Wirklichkeit stimmen aber Göz und Sarwey überein, denn Kammergut im Sinne des § 107 war nur das sogenannte Grundstocksvermögen, d. h. der dort erwähnte „wesentliche Bestand" des Kammerguts im Gegensatz zu dem Vermögen der laufenden Verwaltung.[8])

So wird man auch, da § 55 VU dasselbe besagen will wie § 107 VU 1819,[9]) das entscheidende Merkmal für das Kammergut im Sinne der heutigen Verfassungsbestimmung nicht in dem Unterschied zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen, sondern in dem zwischen dem Grundstocksvermögen und dem Vermögen der laufenden Verwaltung zu suchen und Kammergut im Sinn des § 55 = Grundstocksvermögen zu setzen haben.[10]) Was zu dem einen und was zu dem andern gehört, ist allerdings infolge der Anknüpfung des geltenden an das frühere Recht dann heute genau so wenig sicher wie früher, da noch nie eine Inventarisation des Grundstocksvermögens stattfand und deshalb schon immer zahlreiche Meinungsverschiedenheiten bestanden.[11]) — Einen bedeutenden Zuwachs hat das Kammergut neuerdings erfahren durch den infolge der vermögensrechtlichen Auseinandersetzung mit dem vormals Königlichen Haus erfolgten Uebergang der früheren Krondota-

7) Sarwey, a. a. O. S. 463 Note 6.

8) Göz, VU S. 196.

9) S. u. II a. E. S. 94.

10) In der Praxis ist noch ein engerer Begriff des Grundstocksvermögens bekannt, der nur das Kapitalvermögen der Grundstocksverwaltung umfaßt; die „Grundstocksverwaltung" umfaßt dementsprechend nicht die Verwaltung des Grundstocksvermögens überhaupt, d. h. des Kammerguts und seiner Erträge, sondern nur diejenige der Kapitalerlöse aus Grundstocksbestandteilen bis zu ihrer Wiederanlegung.

11) Das Nähere darüber bei Göz, VU S. 197 ff.; Sarwey, a. a. O. S. 463 ff.

tion,[12]) eines Komplexes von Schlössern, Juwelen etc., auf den Staat.

II. Nicht in jedem Falle schreibt § 55 VU die Mitwirkung des LT vor: ohne seine Zustimmung darf das Kammergut dann veräußert oder belastet werden, wenn dies dem „Vorteil des Ganzen" dient. Diese Bestimmung ist reichlich unklar vor allen Dingen auch im Hinblick auf die Regelung in der Verfassung von 1819. Die wörtliche Uebereinstimmung legt die Annahme nahe, daß die Klausel des § 55 „wenn dies dem Vorteil des Ganzen dient" dasselbe besagt, wie die Bestimmung des § 107 VU 1819, wonach es der Einwilligung der Stände dann nicht bedurfte, wenn „zum Vorteil des Ganzen eine Veräußerung oder Austauschung einzelner minder bedeutender Bestandteile" des Kammerguts vorgenommen wurde. Hier ergibt sich aus dem Zusammenhang klar, daß als Vorteil des Ganzen der des ganzen Kammerguts zu verstehen war. Wenn auch diese Gegenüberstellung des Ganzen und der einzelnen Bestandteile in § 55 nicht wiederholt ist und man ohne Berücksichtigung des früheren Rechts deshalb nach dem bloßen Wortlaut auch zu der Auslegung kommen könnte, daß in § 55 als Vorteil des Ganzen der Vorteil des Staatsganzen, das Allgemeininteresse, das öffentliche Wohl gemeint ist, muß diese Auslegung abgelehnt werden, da offensichtlich § 55 dem Sinn des § 107 VU 1819 entsprechen sollte.[13])

III. Nach dem Wortlaut des § 55 VO erscheint das Erfordernis der Zustimmung des LT zu Verfügungen über das Kammergut als die Regel. Deshalb steht dem LT das Recht zu, darüber zu befinden, ob eine Veräußerung oder Belastung des Kammerguts dem Vorteil des Ganzen

12) Vgl. Göz, StR S. 80 f.; VU S. 194 und S. 391 ff.

13) Begründung S. 290 zu § 66 des Verfassungsentwurfs; dieser sprach aber noch nicht vom „Vorteil des Ganzen", sondern reichlich verschwommen von „staatswirtschaftlichen Rücksichten" und „Beförderung der Landeskultur", was eher auf die oben abgelehnte Auslegungsmöglichkeit hinweist. Die formelle Anknüpfung an das frühere Recht brachte erst bei der dritten Beratung im Plenum ein Antrag Hieber (Verh. 1919—20 Prot. Bd. 1 S. 435—36).

dient.[14]) Da ferner die Ministerverantwortlichkeit sich auch auf Akte, die dem Zivilrecht angehören, erstreckt,[15]) wird das Staatsministerium, besonders bei wichtigeren Verfügungen, tatsächlich gehalten sein, sich der Billigung des LT zu versichern. — Soweit das Erfordernis der Zustimmung besteht, kann sie in der Form der Ermächtigung oder der nachträglichen Genehmigung erfolgen und zwar genügt der einfache Beschluß des LT.

Die Zustimmung zu dem Rechtsgeschäft, durch das die Veräußerung oder Belastung erfolgt, ist eine Bedingung seiner Gültigkeit; wird ein solches zustimmungsbedürftiges Rechtsgeschäft ohne die Zustimmung des LT vorgenommen, so ist es nichtig[16]) bezw. nur unter der Bedingung gültig, daß der LT nachträglich zustimmt. An dem Verfügungsgeschäft selbst ist der LT nicht beteiligt; dies wird vielmehr von dem Staatsministerium oder dem Finanzminister vorgenommen, dem gegenüber auch der LT seine Zustimmung zu erklären hat.

3. Kapitel.

Rechtliche Kontrolle der Regierung.

§ 10. Ministerverantwortlichkeit und Anklage vor dem Staatsgerichtshof.

I. Von der Verantwortlichkeit der Minister spricht die VU in § 36, wo bestimmt ist, daß jeder Minister die Geschäfte seines Ministeriums unter eigener Verantwortlichkeit führt, soweit nicht das Staatsministerium zuständig ist. — Bazille zählt im Anschluß die verschiedenen Arten der Ministerverantwortlichkeit auf und nennt die Zivil-, Straf- und staatsrechtliche Verantwortlichkeit, wobei er die letztere in die rechtliche Verantwortung vor dem Staatsgerichtshof und in die politische oder parlamentarische vor

14) Die Praxis des LT in diesem Punkte scheint noch ungeklärt zu sein. Wie oben der Abg. Heymann (Verh. 1924—28 Prot. Bd. 5 S. 3156), während der Abg. Bock (das. Prot. Bd. 3 S. 2169) überhaupt ausnahmslos die Zustimmung des LT für erforderlich zu halten schien.

15) Nawiasky, a. a. O. S. 474.

16) Göz, VU S. 199.

dem LT. gliedert.[1]) Dem gegenüber muß aber darauf hingewiesen werden, daß § 36 nicht diese verschiedenen Verantwortlichkeiten der Minister begründet, sondern nur feststellt, wie weit die eine derselben, nämlich die politische, d. h. die Verantwortung gegenüber dem LT, reicht.

Die Verantwortlichkeit nach den Grundsätzen des Bürgerlichen und des Straf-Rechts ist keine andere wie diejenige eines jeden Menschen und wird nur dadurch beeinflußt, daß die Minister Beamte sind, ein öffentliches Amt bekleiden.[2]) Die Verantwortung vor dem Staatsgerichtshof trifft ebenfalls die Minister nur als Einzelpersonen für ihr Handeln; dies geht schon daraus hervor, daß § 38 VU, in dem diese Art der Verantwortlichkeit ausgesprochen ist, die Verletzung von Gesetzen und zwar schuldhafte Verletzung verlangt. Da aber schuldhaft stets nur ein Einzelmensch handeln kann, findet § 36 VU auf die staatsrechtliche Verantwortung der Minister vor dem Staatsgerichtshof keine Anwendung.[3]) — Bei diesen drei Arten der Verantwortung handelt es sich stets um eine solche wegen Verletzung von Rechtsnormen und vor Organen der Rechtspflege.

Die politische oder parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister dagegen besteht dem LT gegenüber. Für sie, aber auch nur für sie, gilt der Satz, daß jeder Minister die Geschäfte seines Ministeriums unter eigener Verantwortlichkeit führt, soweit nicht das Staatsministerium zuständig ist. Dadurch wird einmal eine Abgrenzung getroffen zwischen der Verantwortlichkeit der Einzelminister und der des Staatsministeriums. Dabei muß aber beachtet werden,

1) Schmid, Beamtenstellung a. a. O. S. 215 f. unterscheidet im Prinzip noch eine fünfte, die beamtenrechtliche Verantwortlichkeit der Minister, von der er aber selbst zugibt, daß sie praktisch durch die staatsrechtliche Verantwortlichkeit vor dem Staatsgerichtshof ersetzt ist.

2) Vgl. darüber Seifriz, a. a. O. S. 29 f. und besonders Schmid, Beamtenstellung a. a. O. passim.

3) Dies gegen Seifriz, a. a. O. S. 30 ff., der die politische und die staatsrechtliche Verantwortlichkeit vor dem Staatsgerichtshof zu einer parlamentarischen zusammenfaßt und auf diese unterschiedslos den § 36 VU anwendet; richtig Straub, a. a. O. S. 40—41.

daß dort, wo eine Handlung eines Ministers, die er den vom Staatsministerium bestimmten Richtlinien der Politik gemäß vorgenommen hat, in Frage steht, auch die Verantwortlichkeit des Gesamtministeriums gegeben sein kann. Da ferner jeder Minister für den Bereich seines eigenen Ministeriums, als Mitglied des Staatsministeriums aber auch für dessen Zuständigkeitskreis verantwortlich ist, hat man eine Einzel- und eine Gesamtverantwortlichkeit zu unterscheiden. — Weiter besagt § 36 VU, daß jeder Minister für die Geschäfte „seines Ministeriums" verantwortlich ist, d. h. nicht nur für sein eigenes Handeln und Unterlassen, sondern auch für dasjenige der seiner Dienstaufsicht unterstehenden Beamten.[4])

Das wichtigste Mittel des LT, die politische Verantwortlichkeit des Staatsministeriums und der Minister geltend zu machen, ist bereits erwähnt worden, es ist das Abberufungsrecht des LT. Daneben kommt noch in Betracht das Recht, die Beseitigung von Mißbräuchen zu fordern, das Recht auf Auskunft und Aktenvorlage (VU §§ 8, 20). Von allen diesen Rechten kann der LT Gebrauch machen, sobald es ihm zweckmäßig erscheint, ohne Rücksicht darauf, ob das Staatsministerium oder ein Minister nach seiner Ansicht in rechtmäßiger Ausübung ihres Amtes handelte oder nicht. Ebenso sind Staatsministerium und Minister gehalten, den Forderungen und Beschlüssen des LT nachzukommen, unter Umständen also sogar zurückzutreten, gleichgültig, welche Beweggründe der LT hatte. Die politische Verantwortlichkeit kann mit andern Worten vom LT geltend gemacht werden, auch wenn das Staatsministerium oder ein Minister durchaus nicht gegen eine Rechtsvorschrift verstoßen hat.[5])

4) Man kann dies mit Hatschek, Staatsrecht, Bd. 1 S. 640, die „absorptive Kraft der Ministerverantwortlichkeit" nennen.

5) Von rechtlicher Verantwortlichkeit kann nur dort gesprochen werden, wo die Rechtsfolge auf der Verletzung eines Rechtssatzes beruht und in einem justizförmigen Verfahren festgestellt wird; es ist deshalb ungenau die politisch-parlamentarische der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit zuzuzählen, wie dies Bazille § 36 Note 1 tut, denn auch die staatsrechtliche ist stets eine rechtliche Verantwortlichkeit, weil an rechtliche Voraussetzungen gebunden.

III. Ueber den Fall der eigentlichen Ministerverantwortlichkeit, der staatsrechtlichen, schreibt § 38 VU vor, daß die Minister wegen einer vorsätzlichen oder grobfahrlässigen Verletzung der Verfassung oder eines Gesetzes auf Beschluß des Landtags vor dem Staatsgerichtshof angeklagt werden können. Wird der Angeklagte für schuldig befunden, so ist auf Entlassung aus dem Staatsdienst zu erkennen; hatte er den Staatsdienst bereits verlassen, so ist sein Vergehen festzustellen. — Die Ministeranklage, die der LT beschließt, kann also nur dann Erfolg haben, wenn die Verletzung eines Rechtssatzes vom Staatsgerichtshof festgestellt wird. Dabei kann es sich um die württ. Verfassung oder um ein gewöhnliches Gesetz handeln und zwar nach richtiger Ansicht auch um ein Reichsgesetz.[6]) Stets aber muß es sich um eine Verletzung handeln, die der Minister schuldhaft und in seiner Eigenschaft als Minister, also in Beziehung auf sein Amt unternommen hat, wogegen Privathandlungen nicht hierher gehören.

Die Rechtsfolge, auf die der Staatsgerichtshof im Falle der Schuldigsprechung des angeklagten Ministers erkennen kann, ist stets nur die Entlassung aus dem Staatsdienst, also falls der Angeklagte das Ministeramt noch bekleidet, der Verlust desselben. Diese Tatsache erscheint im Hinblick darauf, daß der LT es stets in der Hand hat, gemäß § 28 VU auf rascherem Wege einen Minister vom Amte zu entfernen, befremdend. Tatsächlich ist heute die Ministeranklage nur noch aus historischen Gründen zu erklären, nämlich als das Mittel, das die konstitutionellen Verfassungen der Volksvertretung gaben, um die Bestrafung oder Entfernung eines Ministers, der die Verfassung verletzt hatte, auch gegen den Willen des Monarchen zu erreichen. Sie bildete in diesem Sinne vor allem eine Verfassungsgarantie.[7]) Als solche hatte auch die Verfassung

6) Thierfelder, Der Staatsgerichtshof des Freistaates Württemberg. Diss. S. 33.

7) Vgl. Göz, VU Vorbem. § 195 S. 377 ff. — Schon im ständischen Württemberg war den Ständen das Recht gegeben, herzogliche Räte, welche gegen „der Landschaft Privilegien und Freyheiten, wie auch aufgerichtete Landtagsabschiede" vorsätzlich handelten, deshalb anzuklagen; Erbvergleich Class. I Grav. I § 4 (Reyscher Bd. II S. 553), wo auf noch ältere

von 1819 die Ministeranklage aufgenommen (§§ 195 ff). — Ohne Berücksichtigung des völlig veränderten Verhältnisses von Volksvertretung und Regierung übernahm der Verfassungsentwurf die Ministeranklage aus dem alten Recht, dehnte sie aber auf schwere Gefährdung der Sicherheit oder Wohlfahrt des Staates aus. Obwohl bei den Verfassungsberatungen erkannt wurde, daß der Ministeranklage keine allzugroße praktische Bedeutung mehr zukommen konnte, vermochte man sich nicht dazu entschließen, sie fallen zu lassen; in richtiger Erkenntnis der politischen Gefährlichkeit des neuen Anklagegrundes wurde dieser aber gestrichen und die Gesetzesverletzung als alleiniger Anklagegrund in die Verfassung aufgenommen.[8]) Auch dadurch ist deutlich zum Ausdruck gebracht, daß es sich bei der Ministeranklage um ein rechtliches Verfahren handelt und zwar, wie weiter festzustellen ist, weder um ein Straf- noch um ein Disziplinarverfahren, sondern um ein besonderes staatsrechtliches Verfahren.[9])

IV. Anklageberechtigt ist der LT, welcher zu diesem Zweck einen förmlichen Beschluß fassen muß, der die für Verfassungsänderungen vorgeschriebene Stimmenzahl erfordert (VU § 38 Abs. 2 Satz 2). Mit derselben Stimmenzahl kann der Beschluß vom LT wieder zurückgenommen werden. Ein weiteres Erschwerungsmoment liegt darin, daß schon der Antrag, die Erhebung der Anklage zu beschließen, von mindestens dem vierten Teil der Landtagsmitglieder unterzeichnet sein muß. — Ueber das weitere Verfahren, soweit dabei der LT beteiligt ist, schreibt das in Ausführung des § 58 VU ergangene Gesetz über den Staatsgerichtshof[10]) vor, daß der LT dem Vorsitzenden des Staatsgerichtshofs eine Anklageschrift zu übersenden hat,[11])

Bestimmungen hingewiesen ist. — Eine Art Staatsgerichtshof war auch das von Herzog Ludwig schon 1592 eingerichtete sog. „Landgericht"; vgl. Reyscher Bd. I, S. 339 f.; Bd. II, S. 247 f. und S. 449 f.

8) Bericht S. 259 zu § 59.

9) Thierfelder, a. a. O. S. 29.

10) Gesetz vom 21. Mai 1920 (RegBl S. 310).

11) Sie ist gemäß § 6 Abs. 1 Satz 3 GeschO vom LT-Präsidenten auszufertigen; vgl. auch Begründung zur GeschO § 6, Verhandlungen 1924—28. Beil. Bd. 4 S. 343.

in der die Tat, wegen deren die Anklage erhoben ist, die Bestimmungen der Verfassung oder der Gesetze, die verletzt sein sollen, sowie die Tatsachen, auf welche sich die Anklage stützt, zu bezeichnen sind (Art. 11 Staatsgerichtshofgesetz). Ferner wird durch den LT bestimmt, wer die Anklage zu vertreten hat; dabei ist der LT nicht auf den Kreis seiner Mitglieder beschränkt. — Die Verurteilung des beschuldigten Ministers kann nur erfolgen, wenn der Staatsgerichtshof die Schuldfrage mit Zweidrittel-Mehrheit bejaht (Art. 17 Staatsgerichtshofgesetz). Ist aber eine Verurteilung erfolgt, so ist eine Begnadigung durch den Staatspräsidenten nur mit Zustimmung des Landtags zulässig.[12]) Die Niederschlagung eines vom Landtag anhängig gemachten Verfahrens dagegen ist überhaupt ausgeschlossen (Art. 18 Staatsgerichtshofgesetz).

V. Neben der Zuweisung der Parteirolle als Ankläger hat die Verfassung den Landtag noch bei der Bildung des Staatsgerichtshofs beteiligt,[13]) auch hierin dem Vorbild der Verfassung von 1819 folgend. Der Staatsgerichtshof wird für jede LT-Periode neu bestellt (VU § 57), er führt jedoch jedes einzelne Verfahren ohne Rücksicht darauf, ob die LT-Periode abgelaufen ist, in der Zusammensetzung zu Ende, in der er es begonnen hat (Staatsgerichtshofgesetz Art. 3). Vorsitzender kraft Amtes ist der jeweilige Präsident des Württembergischen Oberlandesgerichts, während die Berufung der übrigen 14 Mitglieder dem LT obliegt. Von diesen werden vier vom Oberlandesgericht und zwei vom Verwaltungsgerichtshof aus ihrer Mitte dem LT vorgeschlagen und von diesem bestellt. Die übrigen acht Mitglieder werden vom LT gewählt; üblicherweise nach den Vorschlägen der Fraktionen (vgl. GeschO § 16 Abs. 2).

Sowohl die richterlichen wie die nichtrichterlichen Mitglieder des Staatsgerichtshofs können LT-Abgeordnete sein; nimmt aber eines der vom LT gewählten Mitglieder erstmals ein Staatsamt oder ein anderes als das bisher

12) Mangels einer besonderen Vorschrift kann ein solcher Beschluß durch den LT aber mit einfacher Mehrheit gefaßt werden.

13) Ueber die Zusammensetzung des Staatsgerichtshofs s. eingehend Thierfelder, a. a. O. S. 11—22.

bekleidete Staatsamt an, so hört es auf Mitglied des Staatsgerichtshofs zu sein, kann jedoch vom LT wiedergewählt werden. Dagegen können Minister nicht Mitglieder des Staatsgerichtshofs sein. Durch diese Vorschriften soll die möglichste Unabhängigkeit des Staatsgerichtshofs von der Regierung gewährleistet werden; umgekehrt sollten deshalb aber auch die vom LT zu wählenden Mitglieder nicht dem Kreise der Abgeordneten entnommen werden, da sie sonst Ankläger und Richter in einer Person sein könnten.

4. Kapitel.

Die politische oder Verwaltungskontrolle im engeren Sinn.

§ 11. Die Mittel zur Durchführung des Kontrollrechts.

I. Neben die rechtliche Kontrolle, welche darauf gerichtet ist, die Gesetzmäßigkeit der Amtsführung der obersten Verwaltungsorgane in einem justizförmigen Verfahren zu prüfen, tritt die politische oder Verwaltungskontrolle im engeren eigentlichen Sinn. Ihr Zweck ist, die gesamte Verwaltung einer Kontrolle in der Richtung zu unterziehen, ob die Regierung und die ihr unterstehenden Behörden ihre Geschäfte in einer dem LT genehmen Weise führen. In diesem Sinne hat die Verfassung dem LT das Recht gegeben, die Ausführung der Gesetze zu überwachen (§ 6 VU) und vom Staatsministerium[1]) die Beseitigung von Mißbräuchen in der Verwaltung zu fordern (§ 8 VU).

Auch mit dieser Bestimmung hat die Verfassung des Freistaats nichts völlig Neues geschaffen, vielmehr tritt deutlich wieder eine Anknüpfung an das frühere Recht zutage. Zwar hatte die VU 1819 den Ständen nicht das Recht gegeben, über die ganze Staatsverwaltung Aufsicht zu führen, wie dies im ständischen Verfassungsentwurf von 1816[2]) verlangt worden war; doch hatten die Stände das Recht,

1) Natürlich auch von den Einzelministern! Maßgebend ist hiebei die Bestimmung des § 36 VU über die Ministerverantwortlichkeit (vgl. o. S. 95 ff.) in Verbindung mit dem Gesetz über das Staatsministerium und die Ministerien vom 6. November 1926 (RegBl S. 239).

2) VIII. Kapitel § 2 bei Fricker, a. a. O. S. 37.

ihre Wünsche, Vorstellungen und Beschwerden in Beziehung auf Mängel oder Mißbräuche, die sich bei der Staatsverwaltung ergaben, dem König vorzutragen (VU 1819 § 124). Dem gegenüber läßt schon der Wortlaut der neuen Verfassungsbestimmungen den weitergehenden Umfang der Rechte der heutigen Volksvertretung klar erkennen. Noch mehr geht dies aber hervor aus den in § 8 VU weiter begründeten Rechten des LT auf Auskunfterteilung und Aktenvorlage durch das Staatsministerium und dem Recht zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen. Alle diese und die später noch zu nennenden Einzelrechte des LT sind Ausflüsse seines allgemeinen Kontrollrechts. Dieses ist nicht nur auf die Ueberwachung der Ausführung der Gesetze gerichtet, sondern umfaßt, wie aus § 8 VU hervorgeht, die Kontrolle der gesamten Staatsverwaltung, die nicht notwendig nur in der Vollziehung der Gesetze besteht, sondern auch die Regierung (im objektiven Sinn) oder Staatsleitung als Verwirklichung des eigenen Willens und freien Ermessens der dazu berufenen Organe umfaßt.[3])

Außer den bereits genannten Rechten auf Auskunfterteilung und Aktenvorlage durch das Staatsministerium und zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen dienen der Durchführung des Kontrollrechts noch die verschiedensten in der VU oder der GeschO genannten Rechte des LT. Hierher gehört das Recht, das Erscheinen der Minister und die Erteilung von Auskunft in den Sitzungen zu verlangen (VU § 20 Satz 2), das Recht zu Anfragen an das Staatsministerium oder einzelne Minister (GeschO § 47 ff.) und zur Behandlung von Petitionen (GeschO §§ 53 ff.); weiter das Recht, durch Entschließungen das Staatsministerium zu einem bestimmten Tun zu veranlassen (GeschO §§ 38, 39). — Alle diese Mittel der Verwaltungskontrolle, welche die parlamentarische Praxis herkömmlicher Weise einteilt in 1. Anfragen und Interpellationen, 2. Petitionen, 3. Resolutionen und 4. Enqueterecht, haben die Eigentümlichkeit, daß ihre Geltendmachung und ihr Erfolg reine Fragen der tatsächlichen politischen Machtentfaltung sind. Als Sanktion dieser Kontrollmittel ist dem LT dement-

3) Ebenso Bazille § 8 Note 3; vgl. auch Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 4—5 und Anschütz, Enzyklopädie, S. 28.

sprechend wieder ein politisches Machtmittel gegeben: das Recht, das Staatsministerium oder einen einzelnen Minister abzuberufen.

II. In einem weiteren Sinne sind auch die in der VU selbst oder in gewöhnlichen Gesetzen festgelegte Pflicht des Staatsministeriums oder des Staatspräsidenten zur Mitteilung bestimmter Handlungen an den LT wie z. B. der Uebertragung des Beamtenernennungsrechts seitens des Staatspräsidenten (VU § 39 Abs. 2) und die verschiedenen Zustimmungsrechte des LT zu bestimmten Verwaltungsakten Mittel zur Kontrolle der Regierung.[4]) Eine weitgehende Garantie für eine Verwaltung im Sinne des Landtags bietet, wie oben[5]) festgestellt wurde, vor allem auch die Feststellung des Staatshaushaltsplans durch den LT, da dadurch Verwaltungsakte, welche die Aufwendung von Geldmitteln erfordern, stets nur im Rahmen des vom LT Genehmigten vorgenommen werden können. Im Zusammenhang mit dem Budgetrecht ist weiter die in § 51 vorgesehene Rechnungsprüfung durch einen unabhängigen Rechnungshof, der seine Prüfungsbemerkungen unmittelbar dem LT vorzulegen hat, zu erwähnen.

Soweit die vorstehend genannten Rechte des LT, welche als Kontrollrechte in einem weiteren Sinne anzusprechen sind, schon an anderer Stelle erörtert wurden, kann darauf verwiesen werden. Andererseits trägt das Interpellationsrecht, wie schon seine Behandlung in der GeschO zeigt, mehr formellen Charakter und ist zusammen mit dem Recht zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen nicht so sehr ein Recht des LT selbst, als ein solches seiner Mitglieder oder von Mitgliederminderheiten. Ferner kann die Darstellung der förmlichen Geltendmachung der angeführten Einzelrechte als eine Frage der parlamentarischen Praxis hier außer Betracht bleiben, während die weitere Frage nach der rechtlichen Natur und nach den Grenzen im Zusammenhang gesondert untersucht werden soll. Nur die Entschließungen, das Interpellationsrecht, das Recht zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen und zur Behandlung

4) Vgl. o. S. 9 f.
5) Vgl. o. S. 75.

von Petitionen sollen mit Rücksicht auf die besondere Bedeutung kurz erörtert werden.

II. Von Entschließungen (Resolutionen) spricht die VU überhaupt nicht und auch die GeschO enthält nur Bestimmungen formeller Natur (§§ 38 Abs. 3, 39 Abs. 3). Sie sind ihrem Inhalt nach Beschlüsse des LT, durch die er für den Einzelfall oder in Gestalt von Grundsätzen ein bestimmtes Verhalten der Verwaltung, im besonderen des Staatsministeriums, herbeiführen will. Vorzugsweise werden solche Entschließungen vom LT aus Anlaß der Verabschiedung von Gesetzen und Staatsverträgen, vor allem aber zusammen mit der periodischen Beratung und Beschlußfassung über den Staatshaushaltsplan gefaßt, die regelmäßig den Anlaß zu einer eingehenden Kritik der Staatsverwaltung bildet und zur Fassung verschiedenartigster „Etatsresolutionen" führt.[6]) Die Entschließungen haben nicht die rechtliche Natur von Anweisungen oder Dienstbefehlen, denen eine Rechtspflicht des Staatsministeriums entsprechen würde. Sie stellen Wünsche des LT dar, aber nicht mehr; deshalb kann die Regierung, wenn sie ihnen nicht nachkommt, wohl abberufen, aber niemals wegen Verfassungsverletzung vor dem Staatsgerichtshof angeklagt werden. Dies bezieht sich aber nur auf Entschließungen im eigentlichen Sinn. Sehr häufig tritt jedoch im Gewande der Entschließung ein „Beschluß" des LT auf, der sich inhaltlich als Geltendmachung eines von der Verfassung dem LT ausdrücklich zugewiesenen Rechtes darstellt, dem eine verfassungsmäßige Pflicht des Staatsministeriums entspricht; dabei kann im Einzelfalle die Abgrenzung sehr schwierig sein.[7])

III. Das Interpellationsrecht oder — wie es die GeschO nennt — das Recht zu Anfragen an das Staatsministerium oder an einzelne Minister ist historisch-politisch in dem Institut der Ministerverantwortlichkeit begründet, wie es durch die konstitutionelle Monarchie eingeführt wurde (VU 1819 § 51). Soweit diese Verantwortlichkeit eine parlamentarische gegenüber der Volksvertretung war,

6) Vgl. dazu Hatschek, Staatsrecht, Bd. 1 S. 593 ff.

7) Vgl. die unten S. 110 f., 116 ff. behandelte „Entschließung".

kam ihr jedoch nur eine tatsächlich-politische Bedeutung zu: deshalb hatte der Landtag des Königreichs zwar ein Interpellationsrecht, dem es aber an jeglicher Möglichkeit einer rechtlichen Sanktion fehlte.[8]) Heute ist das Interpellationsrecht der formelle Ausfluß des Rechts des Landtags auf Auskunft, wie es in der VU (§§ 8, 20) niedergelegt ist.

Es ist selbstverständlich, daß sich jedes Mitglied formlos mit Fragen an einen anwesenden Minister wenden kann und ebenso, daß es in dessen freiem Belieben steht, darauf eine Antwort zu erteilen oder nicht. Soll ein abwesender Minister herbeigerufen werden, so kann dies wohl von jedem Mitglied beantragt werden, aber es bedarf alsdann eines Beschlusses des LT bezw. eines Ausschusses (GeschO § 25). Erscheinen und Auskunfterteilung sind alsdann staatsrechtliche Pflicht der Minister, bei deren Verletzung sie sich der Gefahr der Abberufung, unter Umständen sogar einer Anklage vor dem Staatsgerichtshof aussetzen.[9]) Der Auskunftspflicht der Minister als Korrelat steht ihr und ihrer Bevollmächtigten Recht gegenüber, jederzeit zu den Sitzungen des LT und seiner Ausschüsse Zutritt zu haben, so oft sie es verlangen. Auch hier steht jedoch stets dem LT das letzte Wort zu: ergreift ein Minister oder ein Regierungsvertreter das Wort außerhalb der Tagesordnung, so wird auf Verlangen von wenigstens zehn anwesenden Mitgliedern die Beratung über seine Ausführungen eröffnet (GeschO § 58 Abs. 6). Ebenso ist die Beratung über einen Gegenstand der Tagesordnung stets dann wieder eröffnet, wenn ein Minister nach Schluß der Beratung das Wort ergreift (GeschO § 61).

Von dem Recht *des LT*, d. h. einer LT-Mehrheit, und der daraus erwachsenden rechtlichen Auskunftspflicht der Minister und des Staatsministeriums ist scharf zu trennen das Interpellationsrecht *der Abgeordneten* im technischen Sinn, aus dem eine solche Rechtspflicht nicht erwächst. Bei diesen förmlichen Anfragen der Abgeordneten unterscheidet die GeschO große und kleine, ohne daß ihnen ein inhaltlicher Unterschied zugrunde liegen würde. Der Unterschied besteht lediglich darin, daß kleine Anfragen von

8) Göz, VU S. 92; StR S. 146.
9) Stier-Somlo, a. a. O. Bd. 1 S. 597.

jedem Einzelmitglied des LT ausgehen können und daß sich an ihre Beantwortung, die auf Wunsch des Antragstellers auch schriftlich erfolgen kann, keine Besprechung anschließt (GeschO §§ 51—52), während große Anfragen von mindestens fünf Abgeordneten unterzeichnet sein müssen und eine Besprechung stattfindet, wenn dies von wenigstens fünf anwesenden Abgeordneten verlangt wird oder wenn eine Beantwortung nicht erfolgt (GeschO §§ 47—49).

IV. Im Gegensatz zum Interpellationsrecht ist dem LT in dem Recht zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen eine völlig neue Möglichkeit zur Kontrolle der Verwaltung gegeben, die ihm das frühere Recht trotz verschiedener dahingehender Versuche nicht gewährt hatte.[10]) In § 8 VU ist zwar nur davon die Rede, daß der LT berechtigt sei, Untersuchungsausschüsse einzusetzen; allein in diesem Organisationsrecht kommt in Wirklichkeit das Untersuchungs- oder Enqueterecht des LT selbst zum Ausdruck.[11]) Man pflegt bei den parlamentarischen Enqueten herkömmlicherweise die Wahl-, Gesetzgebungs- und Verwaltungsenquete[12]) zu unterscheiden und es könnte nach dem Zusammenhang der Verfassungsbestimmungen scheinen, daß nur die letztere dem LT eingeräumt sei. Dem ist nicht so, vielmehr kann der LT im Rahmen seiner Zuständigkeiten sich mit allen ihn berührenden Angelegenheiten beschäftigen und zu diesem Zwecke Untersuchungsausschüsse einsetzen.

Sowohl das Interpellations- wie das Untersuchungsrecht des LT dienen seiner Information, aber nur das letztere gibt ihm die Möglichkeit einer unmittelbaren Ermitt-

10) Göz, StR S. 143 Note 2.

11) Hier ist nur das Untersuchungsrecht in seiner Wirkung als Mittel der Verwaltungskontrolle zu beleuchten; über die Organisation und die Rechte der Untersuchungsausschüsse, ihre Stellung gegenüber den Einzelnen und das Verfahren vgl. Bazille § 8 Noten 5, 7—10 und insbesondere statt anderer Heck, Das parlamentarische Untersuchungsrecht (Tübinger Abhandlungen zum öffentlichen Recht, Heft 7). — Ueber die bisherige Praxis des Untersuchungsrecht im württ. LT vgl. Begründung zu § 15 der GeschO, Verh. 1924—28 Beil. Bd. 4 S. 346—50.

12) Vgl. darüber Bazille § 8 Note 5.

lungstätigkeit.[13]) Damit hängt zusammen, daß die Untersuchungsausschüsse in öffentlicher Verhandlung die Beweise erheben, die sie für erforderlich halten, daß ferner die Gerichte und Verwaltungsbehörden verpflichtet sind, ihrem Ersuchen Folge zu leisten und daß ihnen auf Verlangen die Akten der Behörden vorzulegen sind (VU § 8 Abs. 2). Diese Pflicht zur Aktenvorlegung, die im besonderen noch für das Staatsministerium dem LT gegenüber festgelegt ist (VU § 8 Abs. 1 Satz 2), ist eine unbedingte und wird auch aus Gründen des Staatsinteresses nicht beseitigt. Deshalb findet gegenüber dem Verlangen des LT oder eines Untersuchungsausschusses auf Aktenvorlage § 96 StPO keine Anwendung, nach dem die Vorlegung von Akten durch Behörden dann nicht gefordert werden darf, wenn deren oberste Dienstbehörde erklärt, daß das Bekanntwerden des Inhalts dieser Akten dem Wohle des Reichs oder eines Landes Nachteil bereiten würde.[14]) Für die Auskunftspflicht des Staatsministeriums geht dies auch aus § 24 GeschO hervor, wo bestimmt ist, daß das Staatsministerium dem LT die Auskünfte zu erteilen hat, die er für erforderlich hält, um die Ausführung der Gesetze überwachen und die Abstellung von Mißbräuchen in der Verwaltung fordern zu können.

Sind nach dem Gesagten die Rechte des LT und seiner Ausschüsse sehr weitgehend, so ist die Verwaltungskontrolle durch Einsetzung von Untersuchungsausschüssen doch nicht schrankenlos. Die Einsetzung ist nämlich nur zulässig im Hinblick auf bestimmte konkrete Tatsachen; deshalb genügt weder die bloße Behauptung allgemeiner Mißstände,[15])

13) Heck, a. a. O. S. 7—8.

14) Zunächst schon deshalb, weil § 8 Abs. 2 VU im Gegensatz zu Art. 34 RV die sinngemäße Anwendung der Vorschriften der StPO nicht eingeführt hat. Sogar für Art. 34 RV vertritt die Nichtanwendbarkeit des § 96 StPO Heck a. a. O. S. 69 mit guten Gründen, wenngleich er sich der schwerwiegenden Folgen durchaus bewußt ist. — A. A. Bazille § 8 Note 7 a. E.: die Befugnisse der Untersuchungsausschüsse fänden ihre Grenze an den Vorschriften der allgemeinen Rechtsordnung.

15) So der vorläufige Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich in der Klagesache der Fraktion der Bürgerpartei und des Bauernbunds gegen den württ. LT, Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen Bd. 104 S. 422 ff.

noch kann der LT einen ständigen Ueberwachungsausschuß einsetzen.[16])

V. Eine weitere Möglichkeit zur Kontrolle der Verwaltung und zur Einwirkung auf dieselbe bietet sich dem LT bei der Behandlung von Petitionen (Bitten und Beschwerden), welche an ihn gerichtet werden. Das Petitionsrecht des Einzelnen hat seine rechtliche Grundlage einmal in Art. 126 RV, der bestimmt, daß jeder Deutsche das Recht hat, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu wenden. Darüber hinaus sind durch § 66 VU auch die Bestimmungen der Verfassung von 1819 (§§ 36, 37) über das Recht der Beschwerdeführung aufrecht erhalten. Dagegen hat die VU das Petitionsrecht des LT,[17]) d. h. die Befugnis zur Entgegennahme und Behandlung von Petitionen ebensowenig wie die VU von 1819 ausdrücklich festgestellt und geregelt. Diese Befugnis ergibt sich jedoch heute aus Art. 126 RV und aus dem allgemeinen Kontrollrecht des LT; sie ist zudem als altständisches und gerade in Württemberg stark ausgeprägtes Erbgut schon im konstitutionellen Staat nie bestritten worden.[18]) Dort (VU 1819 § 38) war aber Voraussetzung des Rechts der Beschwerde an die Stände und für deren Befugnis zur Behandlung solcher Beschwerden, daß der Instanzenzug bei den staatlichen Behörden von

16) Heck, a. a. O. S. 41 Note 2.

17) Dieses allein ist hier zu behandeln. Ueber das Petitionsrecht als Grundrecht vgl. die Literatur über Art. 126 RV; seine Geschichte in Württemberg hat eine ausgezeichnete Darstellung erfahren in dem Bericht des Abg. Gröber zur GeschO von 1909, Verhandlungen der zweiten Kammer, Beil. Bd. 105 S. 470 ff.

18) Göz, VU S. 263; StR S. 106. — Im ständischen Württemberg war das durch Beschwerden veranlaßte Verlangen der Landschaft auf Abstellung der Landesgravamina gegen Uebernahme herzoglicher Schulden und Bewilligung von Steuern geradezu zum Charakteristicum des Staatslebens geworden; vgl. vor allem den Erbvergleich von 1770. Das Petitionsrecht der Landschaft geht schon klar aus dem Ausschußstaat von 1638 (Reyscher, a. a. O. Bd. 2 S. 353) hervor; vgl. auch den Bericht des Abg. Gröber zur GeschO von 1909 a. a. O.

dem Beschwerdeführer erfolglos durchlaufen war. Diese Voraussetzung gilt heute nicht mehr ausnahmslos; vielmehr sagt § 54 GeschO, daß Petitionen über Fragen, deren Behandlung in die Zuständigkeit der staatlichen Verwaltung fällt, nur beraten werden sollen, wenn der bestehende Instanzenweg erschöpft ist; jedoch kann von dieser Regel abgewichen werden, wenn den Einsendern aus der verzögerten Behandlung Schaden erwachsen kann. Auch hier zeigt sich also eine Stärkung der Stellung des LT; allerdings läßt die Sollvorschrift der Nichtbehandlung erkennen, daß davon nur in außergewöhnlichen Fällen Gebrauch gemacht werden darf.[19])

Für die formelle Behandlung der an den LT gerichteten Petitionen ist in der GeschO vorgesehen, daß der Präsident sie den zuständigen Ausschüssen überweist (§ 53 Abs. 1). Dem nur vorbereitenden Charakter der Ausschußtätigkeit entsprechend steht nicht den Ausschüssen, sondern dem Plenum die endgültige Beschlußfassung zu; doch sollen die Berichte der Ausschüsse mit einem bestimmten sachlichen Antrag schließen (§ 53 Abs. 2 GeschO). Erachtet der LT eine Weiterverfolgung der Petition nicht für geboten, so findet sie durch einen entsprechenden Beschluß (z. B. sie durch den Beschluß zu einem andern Gegenstand oder durch die Erklärung der Regierung für erledigt zu erklären oder über sie zur Tagesordnung überzugehen) ihre Erledigung. Andernfalls pflegt der LT zu beschließen, die Petition dem Staatsministerium „zur Kenntnisnahme", „als Material", „zur Erwägung" oder „zur Berücksichtigung" zu überweisen. In diesen Beschlüssen des LT kommt dann seine eigene Stellungnahme gegenüber dem von den Organen der Verwaltung geübten Verhalten bezw. im Hinblick auf das von diesen gewünschte Verhalten zum Ausdruck; insbesondere tritt dies bei der Ueberweisung zur Erwägung oder zur Berücksichtigung klar hervor, da der LT dadurch zum Ausdruck bringt, daß er Gründe für vorliegend hält, die eine nähere Prüfung des Gesuchs als angemessen erscheinen lassen bezw. daß er das Gesuch für berechtigt hält.[20]) Hierin zeigt sich auch, daß die an den LT gerichteten Petitionen

19) Vgl. die Begründung zur GeschO, S. 361 zu § 54.
20) Vgl. GeschO 1909 § 28 Abs. 3 und 4.

nicht nur dem Interesse des Einzelnen, sondern auch dem des LT selbst dienen und in hervorragendem Maße eine Initiative zur Ausübung der Verwaltungskontrolle des LT bilden.[21]) In der Entgegennahme und Behandlung von Petitionen durch den LT liegt deshalb sowohl die Erfüllung einer ihm gegen die Petenten obliegenden Pflicht (vgl. GeschO § 55), als auch die Geltendmachung eines eigenen Rechtes gegenüber dem Staatsministerium.

§ 12. Die rechtliche Natur der Verwaltungskontrolle.

I. Die Frage nach der rechtlichen Natur und den Grenzen des allgemeinen Rechts des LT zur Verwaltungskontrolle[1]) gehört dem weiteren Problemkreis des Verhältnisses von Regierung und Volksvertretung, der Gestaltung des parlamentarischen Regierungssystems nach württ. Verfassungsrecht an. Die eine Seite der Rechtswirkungen dieses Regierungssystems, die Abhängigkeit des Staatsministeriums im Hinblick auf seine Existenz, hat in dem Abberufungsrecht des LT ihren Niederschlag gefunden. Um was es sich dagegen bei dem Aufsichts- oder Kontrollrecht des LT letztlich handelt, wird deutlich beleuchtet durch zwei staatsrechtliche Fragen aus der jüngsten LT-Praxis, die in diesem Zusammenhang zu erörtern sind.

Bei der Beratung des Beamtengesetzes im LT[2]) wurde von dem Abg. Kling der Antrag gestellt, dem Art. 27 des Gesetzes einen Abs. 2 anzufügen, in welchem die Pflicht der Beamten zur Verfassungstreue im einzelnen festgestellt wurde. Dieser Antrag, den die Regierung und die Regierungsparteien lebhaft bekämpften, wurde in namentlicher Abstimmung abgelehnt. Dagegen wurde sofort anschließend

21) Hatschek, Institutionen, Bd. 3 S. 644 ff.; Stier-Somlo, a. a. O. Bd. 1 S. 473.

1) Es darf als solches nicht mit den einzelnen seiner Geltendmachung dienenden Rechten, wie sie im vorhergehenden Paragraphen Erwähnung gefunden haben, vor allem nicht mit den Kontrollrechten im weiteren Sinn (Zustimmungsrechte, Budgetrecht) verwechselt werden.

2) Vgl. 11. Sitzung des LT vom 29. November 1928, Verhandlungen 1928 ff., Prot. Bd. 1 S. 168 f.

eine ebenfalls von dem Abg. Kling beantragte „Entschließung“ angenommen:

„1. das Staatsministerium zu ersuchen, in die Vollzugsverfügung zum Beamtengesetz Bestimmungen aufzunehmen, in welchen die sich aus Art. 27 des Beamtengesetzes ergebenden Verpflichtungen der Beamten, ihre staatsbürgerlichen Rechte und deren Grenzen klar umschrieben werden, 2. das Staatsministerium zu ersuchen, die hierüber zu erlassende Vollzugsverfügung vor Veröffentlichung dem Finanzausschuß des Landtags vorzulegen“.

Zu Ziff. 2 dieser angenommenen Entschließung gab Staatspräsident Bolz sofort eine Erklärung ab, in der er sagte:

„Ich darf darauf hinweisen, daß nach § 35 der württ. Verfassung das Staatsministerium und die Ministerien befugt sind, die zur Ausführung der Gesetze erforderlichen Verwaltungsverordnungen zu erlassen. Die Regierung steht auf dem Standpunkt, daß der Landtag die Vorlage von Vollzugsverfügungen nur dann verlangen kann, wenn die Regierung damit einverstanden ist und daß nur mit verfassungsändernder Majorität die Regierung gezwungen werden kann, solche Vollzugsverfügungen einem Ausschuß vorzulegen“.

In einem anderen Falle[3]) hatte der Petitionsausschuß des LT beantragt, eine Eingabe um Haftentlassung eines Strafgefangenen dem Staatsministerium „zur Berücksichtigung“ zu übergeben und beschloß der LT dementsprechend. Sofort nach Verlesung des Antrags erklärte der Justizminister, daß es notwendig sein werde, demnächst einmal über Voraussetzungen und Tragweite eines solchen Antrags eine grundsätzliche Aussprache zu halten. Er möchte diese heute nicht herbeiführen, sondern sich auf die Erklärung beschränken, daß er entsprechend der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung von Regierung und Landtag zu dem Begnadigungsrecht die etwaige Annahme des Ausschußantrages als eine Empfehlung des Gnadengesuchs durch den Landtag betrachte.

3) 36. Sitzung des LT vom 14. März 1929, Verhandlungen 1928 ff. Prot. Bd. 1 S. 774.

II. Aus den angeführten Beispielen ergibt sich die hier zu stellende Frage: Ist das Staatsministerium[4]) auch in seinen Entschließungen und Handlungen vom Willen des LT abhängig; m. a. W.: ist es rechtlich verpflichtet, Anweisungen des LT zu befolgen oder steht ihm ein Gebiet eigener und selbständiger Rechte und Zuständigkeiten zu? — Wird diese rechtliche Selbständigkeit der Regierung auf dem ihr zugewiesenen Zuständigkeitsgebiet bejaht, so erhebt sich die weitere Frage, ob der Landtag — und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen — in den Zuständigkeitsbereich des Staatsministeriums eingreifen kann?

Es möchte scheinen, als ob die Erörterung dieser Fragen im Hinblick auf die existentielle Abhängigkeit des Staatsministeriums vom LT rein theoretischen Charakter habe. Allein die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, daß Konflikte in Zuständigkeitsfragen nicht als reine Machtfragen durch Abberufung der Regierung und Einsetzung einer neuen willfährigen zu lösen sind, da politische Erwägungen und die im Reich und den Ländern notwendige Mehrheitsbildung durch Parteikoalitionen häufig den Sturz einer Regierung verhindern, auch wenn in Einzelfragen ein Gegensatz zwischen ihrer und der Ansicht des Parlaments besteht. Ferner aber besteht die Notwendigkeit, solche Konflikte nach rechtlichen Gesichtspunkten zu behandeln, da sie als Verfassungsstreitigkeiten gemäß Art. 19 RV vor den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich gebracht werden können. Neuerdings hat denn auch dieses Problem „Parlament und Verwaltung“ in der Literatur vereinzelt Erörterung gefunden.[5])

III. Die Frage, ob das Staatsministerium rechtlich verpflichtet ist, Anweisungen des LT zu befolgen, also ihm

4) In gleicher Weise betreffen die Fragen natürlich auch den Staatspräsidenten und die Einzelminister, soweit deren Zuständigkeit begründet ist.

5) Vgl. Köllreutter, Parlament und Verwaltung, DJZ 1926 Spalte 857 ff.; Derſ., Artikel „Parlamentarische Regierung“ im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Bd. 4 S. 384 ff.; Angersbach, Parlament und Begnadigungsrecht, DJZ 1928, Spalte 378 ff. Aus der Praxis vgl. die Denkschrift des hess.

zum Gehorsam verpflichtet und damit rechtlich untergeordnet ist, hat auf Grund der sächsischen Verfassung für das deutsche Landesstaatsrecht durch Schanze eine eingehende Untersuchung und begründete Ablehnung erfahren.[6]) Mit Recht wird neben anderen Gründen darauf hingewiesen, daß es der Zuteilung besonderer Zuständigkeiten an das Staatsministerium, der Festlegung der Verantwortlichkeit und des Kontrollrechts überhaupt nicht bedurft hätte, wenn das Staatsministerium Untergebener des LT wäre. Ebenso unverständlich wäre es ferner, daß für gewisse Akte der Verwaltung die Zustimmung des LT in der Verfassung normiert wurde und unvereinbar auch, daß das Staatsministerium die Richtlinien der Politik bestimmt (vgl. Gesetz über das Staatsministerium und die Ministerien Art. 3 Abs. 1).

Gegen diese Gründe läßt sich aber einwenden, daß die Ergebnisse Schanzes zwar für das sächsische Verfassungsrecht, auf Grund dessen sie gefunden wurden, dagegen nicht generell richtig sein mögen.[7]) Im besonderen ließe sich einwenden, daß sie nicht für Württemberg zutreffen und könnte man diese Ansicht auf die Bestimmung des § 26 Abs. 1 Satz 1 VU stützen: „Die Staatsleitung wird durch den Landtag dem Staatsministerium übertragen".

Diese Verfassungsbestimmung läßt allerdings die Meinung aufkommen, als ob der Landtag eine Zuständigkeit und Rechte auf das Staatsministerium übertrage, deren

---

Gesamtministeriums vom 6. Februar, 1926, Verhandlungen des dritten Landtags des Volksstaats Hessen 1924—27, Drucksachenbd., Drucksache Nr. 541.

6) Auf diese Abhandlung Schanzes, Die Landesregierung und ihr verfassungsrechtliches Verhältnis zum Landtag, AdöR NF 3 S. 257 ff., sei in vollem Umfang verwiesen, da sie in streng staatsrechtlicher Betrachtungsweise zu durchaus richtigen Ergebnissen kommt. Die scharfe Polemik Hoffmanns, a. a. O. bes. S. 302 Note 142 gegen Schanze läßt sich nur durch die völlige Verkennung des Unterschieds von staatsrechtlicher und politischer Methode durch Hoffmann erklären, der jede Frage mit dem Schlüssel des Mißtrauensvotums löst. Gegen Hoffmann nimmt auch Anschütz, RV Art. 25 Note 1 Anm. 1 mit Recht Stellung. Schanzes Ergebnisse werden völlig gebilligt („vortreffliche Ausführungen") von Otto Mayer, AdöR NF 4 S. 365.

7) So Hoffmann, a. a. O. S. 302 Note 142.

Träger er selbst aber bleibe, daß also das Staatsministerium die Staatsleitung nur als Beauftragter des LT führe und sich deshalb abweichenden Wünschen des Auftraggebers zu fügen, also keinen unabhängigen und selbständigen Willen habe. In der Tat begegnet man in den Materialien zur VU allenthalben Aeußerungen in dieser Richtung; so wenn es in der Begründung zum Verfassungsentwurf[8]) heißt, daß „das Staatsministerium im Auftrage des Landtags die Geschäfte der Staatsleitung verwaltet" oder wenn das Staatsministerium als Ausschuß des LT bezeichnet wird.[9]) Welche Bedeutung man der Formulierung des § 26 Abs. 1 Satz 1 beilegte, geht auch daraus hervor, daß bei den Beratungen des Verfassungsausschusses[10]) einem Antrag Bazille, zu sagen „Die Staatsleitung steht dem Staatsministerium zu" mit der Begründung entgegengetreten wurde, daß darin der Leitgedanke des Entwurfs, daß das Parlament den Ministern die Staatsleitung übertrage, nicht enthalten sei. Trotzdem läßt sich mit der angeführten Bestimmung nicht die rechtliche Abhängigkeit des Staatsministeriums vom LT behaupten und beweisen, da ihre Fassung objektiv unrichtig ist. Weder bedarf es eines besonderen Aktes auf seiten des LT zur Uebertragung der Staatsleitung auf das Staatsministerium, noch steht es in seinem Ermessen, ob und wie weit er die Staatsleitung auf das Staatsministerium übertragen will. Nicht der Landtag überträgt die Regierung dem Staatsministerium, sondern die Verfassung.[11]) So wenig dem LT seine Rechte von dem ihn wählenden Staatsvolk übertragen werden und

8) Begründung S. 286 zu § 25.

9) So an vielen Stellen in den Protokollen der verfassunggebenden Landesversammlung; sogar der LT wurde als Ausschuß des Volkes bezeichnet, so daß man geneigt ist, von einem Ausschußwahn zu sprechen. Soweit nicht bloß bildliche Vorstellungen darin zum Ausdruck kamen, ist die ideengeschichtliche Begründung dieser Auffassung wohl in dem Grundsatz der Volkssouveränität zu suchen; vgl. Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 266. — Darüber, daß ein Staatsorgan, welches von einem anderen bestellt wurde, nicht etwa dessen Recht ausübt, dessen Beauftragter ist, vgl. auch Rothenbücher a. a. O. S. 59, 62 f.

10) Bericht S. 257/58 zu § 47.

11) Ebenso Bazille, § 26 Note 2; vgl. auch S. 58 a. E.

beschränkt werden können, ebensowenig ist dies im Verhältnis von LT und Staatsministerium der Fall. Ihr Aufgabenkreis wird also dem LT und dem Staatsministerium von der Verfassung übertragen, beide Staatsorgane sind in ihren Willensentschließungen frei, soweit nicht die Verfassung selbst etwas anderes bestimmt. Staatsrechtlich gesehen ist es deshalb unrichtig zu sagen, der LT regiere durch das Staatsministerium, bei ihm liege auch die vollziehende Gewalt, denn „parlamentarische Regierung bedeutet nicht Regierung des Parlaments in dem Sinne, daß dem Parlament die Exekutive zustünde. Gesetzgebende und vollziehende Gewalt sind vielmehr auch in diesem System insoweit getrennt, als ein besonderes Organ, das Ministerium, für die Exekutive bestimmt ist".[12])

Auf die Frage der rechtlichen Abhängigkeit des Staatsministeriums vom LT angewandt, bedeutet dieses Ergebnis, daß zwar eine solche besteht, allein nicht eine Abhängigkeit in den Befugnissen und Entschließungen, sondern eine Abhängigkeit in der Existenz; das Staatsministerium ist dem LT nicht rechtlich untergeordnet.[13])

IV. Der Grundsatz, daß das Staatsministerium nicht an die Weisungen des LT gebunden ist, bedarf in zweifacher Hinsicht einer Einschränkung. Einmal sind die objektivierten Willensäußerungen des LT, die Gesetze, wie für jeden Einzelnen, so auch für die Organe der Verwaltung, im besonderen also das Staatsministerium, bindend. Dies gilt nicht nur für Gesetze im materiellen, sondern auch für solche im formellen Sinn. Hat z. B. der LT durch Gesetz eine Amnestie beschlossen, so ist das Staatsministerium bezw. der zuständige Justizminister gehalten, sie durchzuführen. In gleicher Weise gilt die grundsätzliche Bindung an den in Gesetzesform festgestellten Staatshaushaltplan, soweit er nicht eine Ermächtigung der Regierung darstellt.[14]) — Die zweite Einschränkung ist dort zu finden,

12) v. Blume, Wesen und Aufgaben der Parlamente, Handbuch der Politik, Bd. 1 S. 342.

13) Schanze, a. a. O. S. 274 und öfter; ebenso Seifriz, a. a. O. S. 66; Straub; a. a. O. S. 81 f. und Schmid, Beamtenstelling a. a. O. S. 183.

14) Vgl. o. S. 72 ff.

wo eine bestimmte Einzelnorm der Verfassung dem LT ein Recht überträgt, dem eine Pflicht des Staatsministeriums entspricht, so wenn es auf Verlangen über seine Geschäftsführung Auskunft zu erteilen hat (VU § 8 Abs. 1 Satz 2) usw. In diesen Fällen handelt es sich aber nicht darum, daß dem Staatsministerium für die Ausübung seiner Zuständigkeit bindende materielle Anweisungen gegeben werden, sondern es macht der LT nur von seinem Recht der Kenntnisnahme Gebrauch.

Zusammenfassend ist das Kontrollrecht des LT dahin zu bestimmen, daß es eine Beobachtungs- und Ueberwachungsfunktion im weiteren Sinne enthält, daß aber der LT nicht befugt ist, dem Staatsministerium oder den Einzelministern materielle Anweisungen für die Ausübung ihrer Zuständigkeiten zu geben. Der LT ist nicht Vorgesetzter des Staatsministeriums, vielmehr führen beide Organe ihre rechtliche Stellung auf die Verfassung selbst zurück; sie sind unmittelbare Organe und in dem ihnen zugewiesenen Zuständigkeitsbereich selbständig.[15]) Dies schließt aber nicht aus, daß dem LT einzelne Rechte formeller Natur als Mittel zur Durchführung seines Kontrollrechts gegeben sind, aus denen eine Rechtspflicht des Staatsministeriums erwächst.

V. Ausgehend von der festgestellten rechtlichen Bedeutung des Kontrollrechts läßt sich in den beiden eingangs erwähnten Fällen von Beschlüssen des LT (zur Vorlegung einer Verwaltungsverordnung vor Veröffentlichung bezw. zur Berücksichtigung eines Begnadigungsgesuchs) jetzt die Frage beantworten, ob das Staatsministerium zu deren Befolgung rechtlich verpflichtet war.

Zu dem ersten Streitfall führt Bazille[16]) aus, die Regierung habe mit Recht dem LT die in Anspruch genommene Befugnis bestritten:

„Sie vertrat die Auffassung, daß ... der Landtag nicht befugt sei, von der Regierung die Erlassung von Verwaltungsverordnungen nach § 35 LV zu verlangen

15) Schanze, a. a. O. passim; vgl. auch Stier-Somlo, a. a. O. Bd. 1 S. 69—70.

16) Bazille, S. 59 f.

und ebenso wenig fordern könne, daß solche Verwaltungsverordnungen vorher einem Ausschuß des Landtags vorzulegen seien. Diese Auffassung stützt sich auf den § 35 LV, wonach es Sache der Regierung ist, die zur Ausführung der Gesetze erforderlichen Verwaltungsverordnungen zu erlassen, sowie auf § 8 LV, der das Aufsichtsrecht des Landtags über die Regierung und ihre Verwaltung regelt. Aus keiner dieser Bestimmungen kann man das vom Landtag beanspruchte Recht herleiten, auch nicht aus der Bestimmung des § 6 LV, der dem LT die Befugnis gibt, die Ausführung der Gesetze zu überwachen; denn aus diesem Recht der Ueberwachung kann nicht die Befugnis abgeleitet werden, von der Regierung zu verlangen, sie müsse gewisse Verwaltungsverordnungen, die sie nicht für möglich hält, erlassen und vorher einem Ausschuß des Landtags vorlegen. Denn ein solches Verlangen reißt die Exekutive der Regierung aus der Hand, was mit der Verfassung nicht vereinbar ist. Dem Landtag steht nur zu, die Verwaltungsverordnungen nach ihrer Erlassung zu prüfen und Aenderungen oder Ergänzungen zu verlangen. Auch kann der Landtag Entschließungen fassen, die eine bestimmte Ausführung der Gesetze verlangen".

Diese Ausführungen sind nicht durchweg zutreffend. Die vom LT angenommene Entschließung hatte einen doppelten Inhalt: einmal verlangte sie vom Staatsministerium die Aufnahme von gewissen näher umschriebenen Bestimmungen in die zu erlassende Verwaltungsverordnung (Ziff. 1), bezweckte also eine Anweisung für die materielle Ausübung der Zuständigkeit zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen. Insoweit ist mit Bazille festzustellen, daß eine Rechtspflicht zu einem entsprechenden Verhalten für das Staatsministerium nicht bestand, da ihm eine solche aus dem Kontrollrecht des LT nicht erwächst. In Ziff. 2 der Entschließung (nur diese wurde von Staatspräsident Bolz beanstandet!) dagegen wurde das Staatsministerium ersucht, die zu erlassende Vollzugsverfügung vor Veröffentlichung dem Finanzausschuß des LT vorzulegen. In dieser Formulierung liegt allerdings eine Unklarheit, sofern nicht ersichtlich ist, ob die Vorlegung zur

Genehmigung oder zur Kenntnisnahme erfolgen sollte. Im ersteren Fall würde wieder ein unzulässiger Eingriff in die Entschließungsfreiheit des Staatsministeriums vorliegen. Sollte dagegen — und diese Auslegung allein wird dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte gerecht — der LT bezw. der Ausschuß nur gehört werden, um Gelegenheit zu bekommen, im Interesse einheitlicher Aeußerung des Staatswillens und zur Vermeidung von Konflikten seine sachliche Stellungnahme zu äußern, so würde dies keinen Eingriff in die durch § 35 VU begründete Zuständigkeit des Staatsministeriums bedeuten, da hier keine materielle Anweisung vorliegt, sondern das Staatsministerium in seinen Entschließungen, ob es eine Verwaltungsverordnung und mit welchem Inhalt es sie erlassen will, frei bleibt. Was der LT in einem solchen Falle verlangt, ist nicht ein bestimmtes materielles Verhalten des Staatsministeriums, sondern die Kenntnis desselben; ist nicht Anweisung, sondern Auskunft über die Geschäftsführung. Das Recht des LT, sie zu verlangen und die Pflicht des Staatsministeriums, sie zu erteilen, ist aber in § 8 Abs. 1 Satz 2 VU ausdrücklich niedergelegt. In Ausübung seines allgemeinen Rechts (§ 6 VU), die Ausführung der Gesetze, wozu der Erlaß von Ausführungs- oder Vollzugsverordnungen mit dem Inhalt materieller Verwaltungsvorschriften in erster Linie gehört, zu überwachen, machte der Landtag hier von dem speziellen Recht auf Auskunft Gebrauch.[17]) Daß er dabei auf nachträgliche Kenntnisnahme beschränkt sei, ist durch nichts erwiesen; im Gegenteil hätte es zur Ausübung eines solchen „Rechts" nicht der Festlegung in der VU bedurft. Schließlich läßt sich gegen die Verpflichtung des Staatsministeriums zur Kenntnisgabe und Anhörung des LT oder eines Ausschusses auch nicht sagen, daß ihm damit die Exekutive aus der Hand gerissen werde, denn seine Entschließungsfreiheit bleibt rechtlich gewahrt, eine materielle Anweisung wird ihm nicht gegeben. Die Regierung wird kontrolliert, aber nicht mehr: der LT kann ab-

17) Es handelt sich bei der Ziff. 2 der „Entschließung" in Wirklichkeit nicht um eine solche, sondern um den „Beschluß", von dem Recht des § 8 Abs. 1 Satz 2 VU Gebrauch zu machen.

weichende materielle Wünsche vorbringen, ohne daß die Regierung gezwungen wäre, ihnen nachzukommen.

Nach dem vorstehend Dargelegten kann also der LT, ohne daß es einer verfassungsändernden Majorität bedarf, von dem Staatsministerium verlangen, daß es ihm Verwaltungsverordnungen vor Veröffentlichung „zur Kenntnisnahme" vorlege mit der Wirkung, daß jenes alsdann dazu rechtlich verpflichtet ist. — In Uebereinstimmung mit diesem aus den Bestimmungen der VU abgeleiteten Ergebnis für das württ. Recht hat auch die Praxis im Reich bei der Auslegung der dem § 35 VU entsprechenden Bestimmung des Art. 77 RV über den Erlaß von Verwaltungsverordnungen kein verfassungsmäßiges Hindernis gesehen, den Reichstag an der Ausführung zu beteiligen.[18]) Ja es ist hier[19]) geradezu für unbedenklich erklärt, die Anhörung eines Ausschusses des Reichstags beim Erlaß von Verwaltungsvorschriften zur Ausführung von Gesetzen gesetzlich[20]) vorzuschreiben.

VI. So wenig klar die Rechtslage in dem ersten der beiden Streitfälle sein mochte, so wenig zweifelhaft kann auf Grund der festgestellten Rechtsnatur des Kontrollrechts im zweiten Falle das Ergebnis sein, daß nämlich die Ueberweisung einer Petition an das Staatsministerium „zur Berücksichtigung" keine Rechtspflicht der Regierung begründet, entsprechend dem Inhalt jener Petition tätig zu werden. Wollte man dem Beschluß des LT eine solche Bedeutung beilegen, so würde dies einen Einbruch in die Entschließungsfreiheit des Staatsministeriums bezw. des Justizministers auf dem von der Verfassung seiner Zuständigkeit überwiesenen Gebiete der Einzelbegnadigung (§ 33

18) Poetzsch, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, JöR 13 S. 219.

19) Anm. zu § 58 der gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien, bei Poetzsch, a. a. O. S. 191—92.

20) Daß es sich in unserem Fall nicht um ein Gesetz, sondern um einen Beschluß handelt, vermag das Ergebnis nicht zu ändern, da die Vertreter der hier abgelehnten Ansicht konsequenterweise auch den Beschluß in Gesetzesform als mit § 35 VU in Widerspruch bekämpfen und entsprechend für seine Gültigkeit Annahme mit verfassungsändernder Mehrheit verlangen müssen.

Abs. 1 VU), eine materielle Anweisung für die Ausübung dieser Zuständigkeit enthalten: eine Befugnis, die in dem Kontrollrecht des LT nicht enthalten ist. Dieser mag das Gesuch für begründet halten und seine Erfüllung erwarten; eine Pflicht der Regierung dazu wird durch die Ueberweisung „zur Berücksichtigung" nicht begründet. Mit Recht konnte deshalb der Justizminister in dem erwähnten Falle sagen, er betrachte den Beschluß des LT als eine „Empfehlung" des Gnadengesuchs.

Schluß.

Die Grenzen der Rechtsmacht des Landtags.

Die grundsätzliche Bejahung der Selbständigkeit des Staatsministeriums veranlaßt die weitere Frage, ob und wie der Landtag in dieses Zuständigkeitsgebiet eingreifen kann. Sie gehört nicht mehr dem besonderen württ. Staatsrecht an, sondern führt zu Problemen des Verfassungsrechts überhaupt, die an dieser Stelle nur kurz angedeutet werden können.

Während in § 6 VU eine allerdings nicht erschöpfende Zusammenfassung des „Berufs" des LT gegeben ist, fehlt eine solche für das Staatsministerium und es sind nur in verschiedenen Einzelparagraphen der VU dem Staatsministerium, dem Staatspräsidenten oder den einzelnen Ministern bestimmte Aufgaben zugewiesen. Die letzte Entscheidung dagegen, ob grundsätzlich eine materielle Trennung der Staatsfunktionen bestehen solle in dem Sinne, daß der Landtag zur Gesetzgebung, das Staatsministerium aber zur Verwaltung berufen sei, hat die VU nicht ausdrücklich getroffen.[1]) Trotzdem ist diese Frage zu bejahen. Einmal deshalb, weil die VU überall dort, wo sie eine materiell dem Gebiet der Exekutive angehörende Zuständigkeit dem LT überträgt, dies im einzelnen aufzählt, indem sie für einen solchen materiellen Verwaltungsakt z. B. Gesetzesform verlangt, wodurch diese Zuständigkeiten als Ausnahmen gekennzeichnet werden. Sodann liegt den Verfassungen des

1) § 6 VU kann nicht herangezogen werden, da hier Gesetzgebung wohl im formellen Sinne zu verstehen ist.

Reichs und der Länder, auch wenn sie es nicht ausdrücklich aussprechen, grundsätzlich der Gedanke einer solchen materiellen Funktionenteilung zugrunde.[2]) Deshalb kann auch der württembergische LT, soweit nicht in der VU eine ausdrückliche Ausnahme festgestellt ist, nicht in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive übergreifen, ohne die Verfassung zu verletzen.[3])

Allein da der LT zu Verfassungsänderungen zuständig, also nicht nur Gesetzgeber, sondern auch Verfassungsgesetzgeber ist, kann er die Verfassung nicht nur mit Dauerwirkung abändern, sondern auch im Einzelfall durchbrechen. Dabei setzt die VU selbst dem LT keine Schranke; er könnte also mit der nach § 19 Abs. 2 VU erforderlichen qualifizierten Mehrheit z. B. seine Wahldauer nach Belieben verkürzen oder verlängern, das Staatsministerium auf bestimmte Zeit einsetzen, die Verhältniswahl beseitigen oder die Volksabstimmung abschaffen.[4]) In den im vorhergehenden Paragraphen erörterten Fällen hätte also der LT dementsprechend mit verfassungsändernder Mehrheit beschließen können, daß ihm oder einem Ausschuß die zu erlassende Verwaltungsverordnung nicht nur zur Kenntnisnahme, sondern zur Genehmigung vorzulegen sei; unter der gleichen Voraussetzung könnte er auch selbst eine Einzelbegnadigung aussprechen.[5]) — Die VU begrenzt also zwar die

2) Vgl. z. B. Anschütz, RV S. 163; Angersbach, a. a. O. S. 379, die Denkschrift des hessischen Staatsministeriums a. a. O. und besonders Schmitt, Verfassungslehre, S. 128.

3) Vgl. Rothenbücher, a. a. O. S. 21.

4) Für das Reichsrecht ist dies neuerdings aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten bestritten worden von Triepel, Das Abdrosselungsgesetz, DJZ 1926 Sp. 845 ff. und bes. von Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 25 f., 103 ff. u. ö.; vgl. dagegen aber Anschütz, RV Art. 76 Note 3 und Anm.

5) Ob solche Verfassungsdurchbrechungen im Einzelfall in Gesetzesform ergehen müssen, ist eine weitere Frage; die Praxis der Parlamente jedenfalls neigt dazu, auch bei Akten, die keinen materiellen Gesetzesinhalt haben, durch Einkleidung in die Form des Gesetzes den Einbruch in die Verfassung zu sanktionieren, da dem formellen Gesetz die Fähigkeit zugeschrieben wird, jeden beliebigen Gegenstand zu regeln; vgl. Nawiasky a. a. O. S. 113; anderer Ansicht Carl Schmitt a. a. O. S. 145 ff. Ueber „Einzelgesetze“ ohne materiellen

Rechte des LT, aber diese Grenze ist nicht unüberschreitbar. Trotzdem sind einem Parlamentsabsolutismus positive Schranken gesetzt. Indem Art. 17 RV für die Landesverfassungen bindende Normativbestimmungen gibt, wird auch den einzelstaatlichen Landtagen verboten, Verfassungsänderungen und Verfassungsdurchbrechungen vorzunehmen, die mit jenen Normativbestimmungen in Widerspruch stünden.[6]) So sind insbesondere die Staatsform der Republik, das allgemeine, gleiche, unmittelbare und geheime Wahlrecht, der Grundsatz der Verhältniswahl und das parlamentarische Regierungssystem mit der Folge jederzeitiger Abberufbarkeit des Staatsministeriums und der Minister, der Beseitigung oder Verletzung durch den LT entzogen. Diese Einzelaufzählung des Art. 17 RV läßt der Freiheit der Länder zur Gestaltung ihrer Verfassungen noch weiten Spielraum und gibt entsprechend auch dem württ. LT vielfache Möglichkeiten zu Verfassungsänderungen und Verfassungsdurchbrechungen, aber diese sind in ihrer Reichweite beschränkt und so ist im Gegensatz zur Landesverfassung die des Reichs und nur sie allein die unüberschreitbare Schranke für die Rechtsmacht des Landtags.

Gesetzesinhalt vgl. Walter Jellinek, Verwaltungsrecht 2. Auflage S. 9 f., der als ein solches das Gesetz über die Verwaltung der Gemeinde Schloßberg vom 11. Juni 1927 (RegBl S. 235) anführt.

6) Deshalb hat auch die Theorie Carl Schmitts (vgl. o. S. 121 Anm. 4) für das deutsche Landesstaatsrecht nur geringe Bedeutung, da hier die grundlegenden „Entscheidungen" durch die Reichsverfassung getroffen sind.

Literatur-Verzeichnis.

Angersbach, Parlament und Begnadigungsrecht, DJZ 1928 Sp. 378 ff.

Anschütz, Gerhard, Deutsches Staatsrecht, Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie, Bd. 4, 7. Aufl. 1914 S. 1 ff.

Anschütz, Gerhard, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Kommentar. 4. Aufl. 1929.

Bazille, Wilhelm, Die Verfassung Württembergs vom 25. September 1919, 4. Aufl. 1925; 5. Aufl. 1929. (zit. Bazille).

v. Blume, Wilhelm, Die Verfassung Württembergs vom 25. September 1919, 2. Abdruck 1921. (zit. VU).

v. Blume, Wilhelm, Die württembergische Verfassungsgesetzgebung des Jahres 1919, JöR Bd. 9 1920 S. 171 ff. (zit.: Verfassungsgesetzgebung).

v. Blume, Wilhelm, Die Volksvertretung in den Ländern, Handbuch der Politik, Bd. 3 S. 77 ff. 3. Aufl. 1921.

v. Blume, Wilhelm, Wesen und Aufgaben der Parlamente, Handbuch der Politik, 3. Aufl. 1920 Bd. 1 S. 336 ff.

Braun, Ernst, Die Ausgabeinitiative des Parlaments in ihrer Entwickelung und Geltung, AdöR NF 6 1924 S. 42 ff.

Breiholdt, Hermann, Die Abstimmung im Reichstag, AdöR NF 10 1926 S. 289 ff.

Elben, Otto, Die Staatsverträge Württembergs mit nichtdeutschen Staaten, Völkerrechtsfragen Heft 15 1926.

Fleiner, Fritz, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 5. Aufl. 1920.

Fricker, Carl Victor, Die Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg mit dem offiziellen Auslegungsmaterial, 1865.

Fricker, Carl Victor und Theodor v. Geßler, Geschichte der Verfassung Württembergs, 1869.

Giese, Friedrich, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 7. Aufl. 1926. (zit. RV).

Göz, Karl, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. 2, 1908. (zit.: StR).

Göz, Karl, Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg, 1906 (zit. VU).

Hatschek, Julius, Deutsches und preußisches Staatsrecht, Bd. 1—2 1922—23 (zit. Staatsrecht).

Hatschek, Julius, Institutionen des deutschen Staatsrechts. Bd. 3: Außerpreußisches Landesstaatsrecht, 1926 (zit. Institutionen).

Heck, Karl, Das parlamentarische Untersuchungsrecht, Tübinger Abhandlungen zum öffentlichen Recht, Heft 7, 1925.

Heckel, Johannes, Verträge des Reichs und der Länder mit auswärtigen Staaten nach der Reichsverfassung, AdöR NF 7 1924 S. 209 ff.

Hegelmaier, Leopold, Ueber die württembergische Verfassungsvorschrift „Das Staatsministerium bedarf des Vertrauens des Landtags". Württ. Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung, 22. Jahrgang 1929, S. 65 ff.

Hoffmann, E. H., Die Stellung des Staatsoberhaupts zur Legislative und Exekutive im Deutschen Reich und seinen Ländern, AdöR NF 7 1924 S. 257 ff.

Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1914.

Jellinek, Walter, Verwaltungsrecht (Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft, Bd. 25) 2. Aufl. 1929.

Klinghoffer, Hans, Das parlamentarische Regierungssystem in den europäischen Nachkriegsverfassungen. Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft, Bd. 44 1928 S. 178 ff.

Köllreutter, Otto, Parlamentarische Regierung, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Bd. 4 1927 S. 384 ff.

Köllreutter, Otto, Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen, Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 19, 1921.

Köllreutter, Otto, Parlament und Verwaltung, DJZ 1926 Sp. 857 ff.

Laband, Paul, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 5. Aufl. Bd. 1—4 1911—14.

Maier, Reinhold, Bedarf die württembergische Regierung des Vertrauens des Landtags? Stuttgarter Neues Tagblatt, Abendausgabe vom 15. April 1929.

Meißner, Otto, Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. 1. Aufl. 1921.

Meuschel, Adelheid, Die Regierungsbildung im Deutschen Reich und seinen Ländern nach den Vorschriften der gegenwärtig gültigen Verfassungen. AdöR NF 2 1921 S. 1 ff.

Meyer, Georg, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. herausgegeben von Gerhard Anschütz 1914—19 (zit. Meyer-Anschütz).

Nawiasky, Hans, Bayerisches Verfassungsrecht. 1923.

Neumark, Fritz, Der Reichshaushaltplan, 1929.

v. Pistorius, Theodor, Sollen die Grundsätze über Bewilligung der Einnahmen und Ausgaben für die Haushalte des Reichs und der Länder geändert werden? DJZ 1928 Sp. 1121 ff.

Poetzsch, Fritz, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, JöR Bd. 13 1925 S. 1 ff.

Poetzsch-Heffter, Fritz, Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919. 3. Aufl. 1928. (zit. Poetzsch, RV).

Preuß, Hugo, Entwurf der künftigen Reichsverfassung (Allgemeiner Teil) Buchausgabe mit Einleitung 1919.

Redslob, Robert, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form, 1918.

Reyscher, August Ludwig, Vollständige Sammlung der württembergischen Gesetze, Bd. 1—3: Staatsgrundgesetze, 1828 bis 1830.

Rothenbücher, Karl, Die Stellung des Ministeriums nach bayerischem Verfassungsrecht. 1922.

Sartorius, Carl, Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Württemberg in den Jahren 1920—24. JöR Bd. 13 1925 S. 375 ff.

v. Sarwey, Otto, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Bd. 1—2, 1883.

Schanze, Die Landesregierung und ihr verfassungsrechtliches Verhältnis zum Landtage. Unter Zugrundelegung des sächsischen Staatsrechts. AöR NF 3 1922 S. 257 ff.

Scheuner, Ulrich, Ueber die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems. AöR NF 13 1927 S. 207 ff., S. 337 ff.

Schiller, Friedrich, Braucht die Regierung ein Vertrauensvotum? Schwäbischer Merkur, Abendausgabe vom 18. April 1929.

Schmid, Oskar, Beamtenstellung der parlamentarischen Minister in Württemberg, Zeitschrift für die freiwillige Gerichtsbarkeit etc., 71. Jahrgang. 1929 S. 177 ff., 209 ff.

Schmitt, Carl, Verfassungslehre, 1928.

Seifriz, Adalbert, Die staatsrechtliche Stellung des württembergischen Staatspräsidenten, Tübinger jur. Diss. (Masch. Schrift) 1926.

Stier-Somlo, Fritz, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1 (Grundrisse der Rechtswissenschaft Bd. 18.) 1924.

Stier-Somlo, Fritz, Geschäftsministerium, laufende Geschäfte, ständiger Ausschuß und Notverordnungen nach preuß. Verfassungsrecht. AöR NF 9 1925, S. 211 ff.

Straub, Max, Die staatsrechtliche Stellung des Staatsministeriums in Württemberg. Tübinger jur. Diss. (Masch.-Schrift) 1927.

Strupp, Karl, Zum neuen Landesverfassungsrecht, JW 1920, S. 731 ff.

Thierfelder, Hermann, Der Staatsgerichtshof des Freistaates Württemberg, Tübinger jur. Diss. (Masch.-Schrift) 1925.

Triepel, Heinrich, Das Abdrosselungsgesetz, DJZ 1926 Sp. 845 ff.

Triepel, Heinrich, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht, 4. Aufl. 1926.

Wolfard, Adolf, Die staatsrechtliche Stellung des Bremischen Senates. Zugleich eine Rechtsvergleichung der Stellung der deutschen Landesregierungen, 1926.

Wolgast, Ernst, Zum deutschen Parlamentarismus. Der Kampf um Art. 54 der Reichsverfassung. 1929.

Quellen.

Verhandlungen des württembergischen Landtags, II. Kammer (zit. nach Landtagsperiode und Bandzahl der Protokoll- und Beilagenbände).

Verhandlungen der verfassunggebenden württembergischen Landesversammlung, 1919—1920. (zit. nach der Bandzahl der Protokoll- und Beilagenbände).

Verhandlungen des württembergischen Landtags in den Jahren 1920—1924, 1924—1928, 1928 ff. (zit. nach Landtagsperiode und Bandzahl der Protokoll- und Beilagenbände).